

## Лекция 12.

### Теория общественного выбора

#### В тетрадь только графики 3- 5

Самое трудное в жизни — выбор. От него зависит будущее и человека, и государства. Как принять правильное решение? Как повлиять на сограждан, чтобы они не совершили непоправимую ошибку, ведь выбор в демократическом обществе зависит от мнения большинства?

Почему происходит извращение демократического идеала, а закон перерождается в произвол? Что необходимо сделать, чтобы предотвратить превращение демократии в авторитарный режим, а общества свободных — в общество рабов? Все эти проблемы анализирует теория общественного выбора, относительно новое и перспективное направление западной экономической мысли.

#### 12.1. Предпосылки анализа

Истоки общественного выбора можно найти в исследованиях Д. Блэка (р. 1908), работах математиков XVIII—XIX вв., интересовавшихся проблемами голосования: Ж. А. Н. Кондорсэ, Т. С. Лапласа, Ч. Доджсона (Льюиса Кэролла). Однако в качестве самостоятельного направления экономической науки она сформировалась только в 50—60-х гг. XX в. Теорию общественного выбора называют иногда "новой политической экономией", так как она изучает политический механизм формирования макроэкономических решений. Критикуя кейнсианцев, представители этой теории поставили под сомнение эффективность государственного вмешательства в экономику. Последовательно используя принципы классического либерализма и методы микроэкономического анализа, они активно вторглись в область, традиционно считавшуюся полем деятельности политологов, юристов, социологов. Такое вмешательство получило название "экономического империализма". Критикуя государственное регулирование, представители теории общественного выбора сделали объектом анализа не влияние кредитно-денежных и финансовых мер на экономику, а сам процесс принятия правительственных решений.

#### Методологический индивидуализм

В условиях ограниченности ресурсов каждый из нас стоит перед выбором одной из имеющихся альтернатив. Методы анализа рыночного поведения индивида универсальны. Они с успехом могут быть применены к любой из сфер, где человек должен сделать выбор. Основная предпосылка теории общественного выбора состоит в том, что люди действуют в политической сфере, преследуя свои личные интересы, и что нет непреодолимой грани между бизнесом и политикой. Эта теория

последовательно разоблачает миф о государстве, у которого нет никаких иных целей, кроме заботы об общественных интересах.

**Теория общественного выбора (*public choice theory*)** — это теория, изучающая различные способы и методы, посредством которых люди используют правительственные учреждения в своих собственных интересах.

"Рациональные политики" поддерживают прежде всего те программы, которые способствуют росту их престижа и повышают шансы одержать победу на очередных выборах. Таким образом, теория общественного выбора пытается последовательно провести принципы индивидуализма, распространив их на все виды деятельности, включая государственную службу.

Второй предпосылкой теории общественного выбора является концепция "экономического человека (*homo economicus*)".

Человек в рыночной экономике отождествляет свои предпочтения с товаром. Он стремится принять такие решения, которые максимизируют значение функции полезности.

Его поведение рационально. Рациональность индивида имеет в данной теории универсальное значение. Это означает, что все — от избирателей до президента — руководствуются в своей деятельности в первую очередь экономическим принципом, т. е. сравнивают предельные выгоды и предельные издержки (и прежде всего выгоды и издержки, связанные с принятием решений)  $MB > MC$ ,

где  $MB$  — предельные выгоды (*marginal benefit*);

$MC$  — предельные издержки (*marginal cost*).

Трактовка политики как процесса обмена восходит к диссертации шведского экономиста Кнута Викселля "Исследования по теории финансов" (1896). Основное различие между экономическим и политическим рынками он видел в условиях проявления интересов людей. Эта идея легла в основу работ американского экономиста Дж. Бьюкенена, получившего в 1986 г. за исследования в области теории общественного выбора Нобелевскую премию. "Политика, — пишет он, — есть сложная система обмена между индивидами, в которой последние коллективно стремятся к достижению своих частных целей, так как не могут реализовать их путем обычного рыночного обмена. Здесь нет других интересов, кроме индивидуальных. На рынке люди меняют яблоки на апельсины, а в политике — соглашаются платить налоги в обмен на блага, необходимые всем и каждому: от местной пожарной охраны до суда".

Сторонники теории общественного выбора рассматривают политический рынок по аналогии с товарным. Государство — это арена конкуренции людей за влияние на принятие решений, за доступ к распределению ресурсов, за места в иерархической лестнице.

Однако государство — это рынок особого рода. Его участники имеют необычные права собственности: избиратели могут выбирать представителей в высшие органы государства, депутаты — принимать законы, чиновники —

следить за их исполнением. Избиратели и политики трактуются как индивиды, обменивающиеся голосами и предвыборными обещаниями.

Объектом анализа теории является общественный выбор в условиях как прямой, так и представительной демократии. Поэтому основными сферами ее анализа считаются избирательный процесс, деятельность депутатов, теория бюрократии, политика регулирования и конституционная экономика. В их разработке важную роль сыграли Дж. Бьюкенен, Д. Мюллер, У. Нисканен, М. Олсон, Г. Таллок, Р. Толлисон, Ф.А. Хайек и другие ученые. По аналогии с рынком совершенной конкуренции они начинают свой анализ с прямой демократии, переходя затем к представительной демократии как ограничивающему фактору.

## 12.2. Общественный выбор в условиях прямой демократии

**Прямая демократия (direct democracy)** — это такая политическая система, при которой каждый гражданин имеет право лично высказать свою точку зрения и голосовать по любому конкретному вопросу.

Прямая демократия сохраняется в современном обществе. Она типична для собраний коллективов предприятий и учреждений, работы клубов и творческих союзов, партийных собраний и съездов.

В масштабе страны это проявляется в выборе депутатов парламента или президента, проведении референдумов. При этом первостепенное внимание уделяется регламенту: от того, каков принцип голосования (единогласие, простое большинство и т. д.), зависит его исход. Поэтому представителей теории общественного выбора интересует основа основ — конституционный выбор, т. е. правила выбора регламента. Именно от них зависит развитие демократии. Дж. Бьюкенен и его сторонники искренне верят, что конституционный регламент может сделать демократический строй более эффективным и действенным. Рассмотрим это на конкретном примере.

### Модель медианного избирателя

Допустим, что жители улицы решили провести ее озеленение. Посадка деревьев вдоль улицы — общественное благо, для которого характерны такие свойства, как неизбирательность (неконкурентность) и неисключительность в потреблении.

Предположим, что вдоль улицы стоят три дома. Посадка деревьев, безусловно, принесет пользу всем семьям, проживающим в этих домах. Также предположим, что покупка и посадка одного дерева стоят 60 долл. Это означает, что предельные издержки в данном случае постоянны и равны 60 долл. Если они распределяются равномерно между всеми жильцами улицы, то каждая семья должна платить по 20 долл. Предположим, что общая выгода (TR) от посадки первого дерева составляет 180 долл., от посадки двух — 340 долл., четырех — 480 долл. и т. д. (см. табл. 14—1).

Таблица 14—1

## Общая и предельная выгода от посадки деревьев (в долл.)

Число деревьев	Общая выгода (TR)	Предельная выгода (MR)
1	180	180
2	340	160
3	480	140
4	600	120
5	700	100
6	780	80
7	840	60
8	880	40

Если выгода и издержки распределяются равномерно, то будет посажено семь деревьев. Проиллюстрируем это графиком (рис. 14—1). Отложим по оси абсцисс число деревьев, а по оси ординат — предельные выгоды и издержки. Функция предельных затрат постоянна и равна 60 долл. Функция предельной выгоды убывает, она представлена прямой с отрицательным наклоном. Оптимальное число посаженных деревьев определяется в точке пересечения функции предельных выгод и предельных затрат (издержек). В данном случае оно равно семи деревьям.

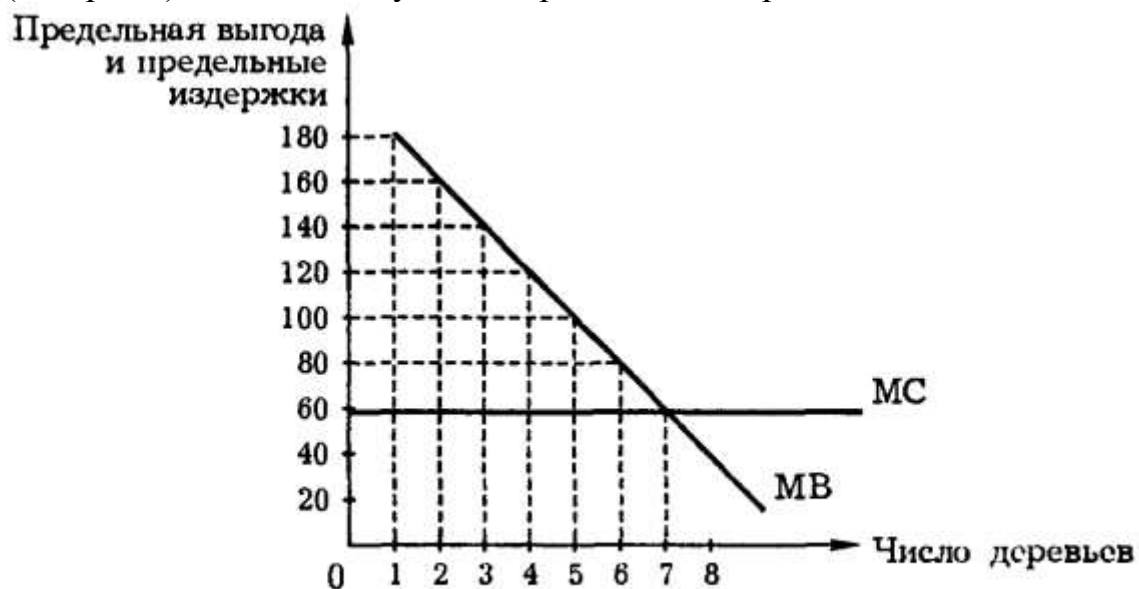


Рис. 14—1. Определение оптимального озеленения улицы (в условиях равномерного распределения издержек и выгод)

Допустим теперь, что затраты распределяются равномерно, а выгоды нет. Первая семья (Андреевых) получает 50% общей выгоды, вторая семья (Борисовых) — 30%, а третья (Васильевых) — 20% (см. табл. 14—2).

**Распределение индивидуальной предельной выгоды  
(предельных издержек) между семьями**

Число деревьев	Индивидуальная предельная выгода (предельные издержки)		
	Андреевы 50%	Борисовы 30%	Васильевы 20%
1	90	54	36
2	80	48	32
3	70	42	28
4	60	36	24
5	50	30	20
6	40	24	16
7	30	18	12
8	20	12	8

Если решения принимаются простым большинством голосов, то во втором случае (при неравномерном распределении выгод) будет посажено меньше деревьев, чем в первом. Дело в том, что для Васильевых посадка уже шести деревьев будет убыточна (предельная выгода этой семьи от посадки шестого дерева равна 16 долл., а предельные затраты — 20 долл.). А против посадки седьмого дерева будут уже голосовать две семьи: Васильевых и Борисовых (так как для них предельная выгода составляет 12 и 18 долл. соответственно). Таким образом, **если затраты распределяются равномерно, а выгоды нет, будет иметь место недопроизводство общественных благ (см. MB, на рис. 14—2).**



**Рис. 14—2.** Озеленение улицы в условиях неравномерного распределения затрат и выгод

Предположим теперь противоположный случай: когда выгоды распределяются равномерно, а издержки нет. Допустим, что в табл. 14—2 представлены не предельные выгоды, а предельные издержки: 50% предельных издержек несет семья Андреевых, 30% — семья Борисовых и лишь 20% — семья Васильевых. В этом случае Васильевы и Борисовы проголосуют за посадку восьми деревьев и лишь Андреевы будут против. Дело в том, что предельные выгоды (20 долл.) будут выше их предельных издержек (8 и 12 соответственно).

Таким образом, *если выгоды распределяются равномерно, а издержки нет, будет иметь место перепроизводство общественных благ* (см.  $MV_2$  на рис. 14—2). Обратим внимание на то, что и во втором, и в третьем случае решающим при голосовании был голос семьи Борисовых, которые занимали место в центре. Такая ситуация получила в литературе название модели медианного избирателя.

**Модель медианного избирателя (*median voter model*)** — модель, характеризующая существующую в рамках прямой демократии тенденцию, согласно которой принятие решений осуществляется в соответствии с интересами избирателя-центриста (человека, занимающего место в середине шкалы интересов данного общества). Решение вопросов в пользу избирателя-центриста имеет свои плюсы и минусы. С одной стороны, оно удерживает сообщество от принятия односторонних решений, от крайностей. С другой — оно далеко не всегда гарантирует принятие оптимального решения.

Наш простой пример наглядно показал, что даже в условиях прямой демократии, когда решения принимаются большинством голосов, возможен выбор в пользу экономически неэффективного результата — например, недопроизводства или перепроизводства общественных благ. Дело в том, что такой механизм голосования не позволяет учесть всю совокупность выгод отдельного индивида. В рамках прямой демократии все решения сообщества имеют тенденцию соответствовать интересам медианного избирателя, что далеко не всегда экономически целесообразно.

Модель медианного избирателя имеет значение и для представительной демократии, однако здесь процедура усложняется. Кандидат в президенты для того чтобы добиться цели, должен как минимум дважды апеллировать к избирателю-центристу: сначала внутри партии (для своего выдвижения от партии), а затем к медианному избирателю среди всего населения. При этом для завоевания симпатий большинства приходится вносить значительные коррективы в свою первоначальную программу, а нередко и отказываться от ее фундаментальных принципов.

Рассмотрим в качестве примера распределение голосов избирателей в соответствии с их идеологическими предпочтениями. Отметим на горизонтальной оси позиции избирателей от крайне левых до крайне правых (рис. 14—3). В середине оси обозначим позицию медианного избирателя точкой

М. Если позиции избирателей распределяются между крайностями в обществе равномерно, мы получим нормальное распределение с пиком над точкой М. Общая площадь, находящаяся под кривой, представляет 100% голосующих. Допустим, что голосующие отдадут свои голоса тем, кто им ближе по своим идеологическим воззрениям.



**Рис. 14—3.** Распределение голосов избирателей в соответствии с их идеологическими предпочтениями

Предположим, что имеются всего два кандидата. Если один из кандидатов выбирает срединную позицию (например, в точке М), то тогда он получит по крайней мере 50% голосов. Если же кандидат занимает позицию А, то он получит меньше 50% голосов. Если один кандидат занимает позицию в точке А, а другой — в точке М, то кандидат в точке А получит голоса избирателей, находящихся левее линии а (а — срединная позиция между А и М), т. е. меньшинство голосов. Кандидат, занимающий позицию М, сможет получить голоса избирателей, находящихся правее линии а, т. е. большинство. Лучшей для кандидата будет стратегия, максимально приближенная к позиции медианного избирателя, так как она обеспечит ему большинство голосов на выборах. Аналогичная ситуация сложится, если один из кандидатов будет правее другого (займет позицию в точке В). И в этом случае победа достанется тому, кто лучше отразит позицию избирателя-центриста. Проблема заключается, однако, в точном определении (идентификации) интересов и чаяний медианного избирателя.

Что произойдет, если в борьбу вступит третий кандидат? Например, один кандидат занимает позицию В, а два других — позицию М. Тогда первый получит голоса, находящиеся под кривой распределения правее линии b, а каждый из двух других — половину голосов, лежащих левее этой линии. Поэтому большинство голосов выиграет первый кандидат. Если один из двух

кандидатов принял бы позицию А, то кандидат, занимающий позицию М, получил бы очень незначительный процент голосов, равный площади, находящейся под кривой распределения между линиями *a* и *b*. Поэтому у кандидата М есть стимул выйти из сегмента АВ, тем самым он ставит одного из двух других кандидатов в затруднительное положение. Процесс продвижения может долго продолжаться, но он имеет свои границы. Пока пик распределения находится в точке М, любой кандидат может повысить свои шансы, двигаясь по направлению к М.

В условиях жесткого противостояния двух различных партий распределение голосов может приобрести бимодальную форму (рис. 14—4). В реальной действительности бимодальное распределение может иметь как симметричную (как на рис. 14—4), так и асимметричную форму (что встречается гораздо чаще).

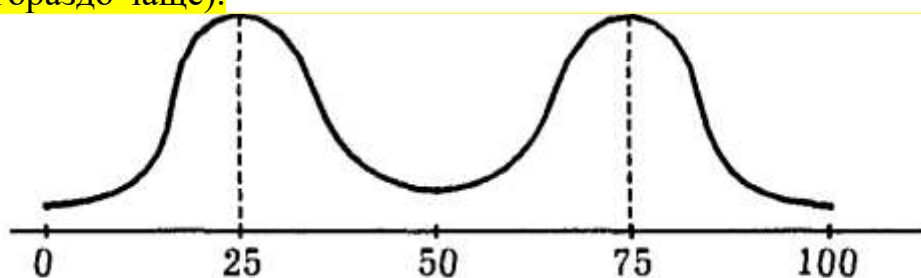


Рис. 14—4. Бимодальное распределение голосов избирателей

Наконец, в обществе, где отсутствует четкая поляризация интересов, может встретиться и полимодальное распределение голосов избирателей. Если в таком обществе действуют четыре партии, то распределение голосов может приобрести (в идеале) такую форму, которая показана на рис. 14—5. На рисунке изображено равномерное распределение голосов между партиями. Однако это частный случай. Здесь также возможен асимметричный сдвиг вправо или влево.

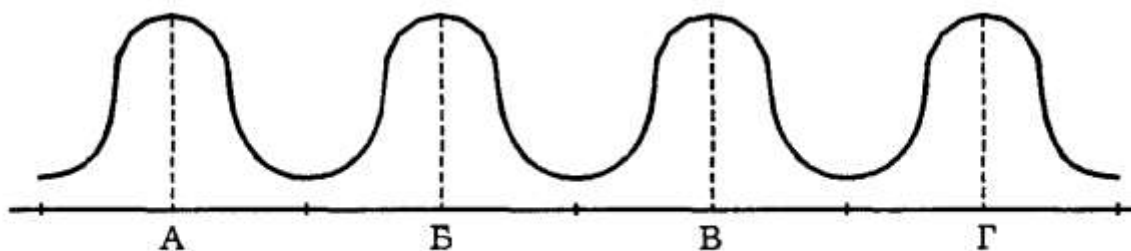


Рис. 14—5. Полимодальное распределение голосов избирателей

Представленные модели политической конкуренции довольно абстрактны, но они все-таки позволяют прояснить факторы, движущие политическим поведением кандидатов.



## 14.2. Общественный выбор в условиях представительной демократии

В условиях представительной демократии процесс голосования усложняется. В отличие от частного общественного выбор осуществляется через определенные промежутки времени, ограничен кругом претендентов, каждый из которых предлагает свой пакет программ. Последнее означает, что избиратель лишен возможности выбирать нескольких депутатов: одного — для решения проблем занятости, другого — для борьбы с инфляцией, третьего — по проблемам внешней политики и т. д. Он вынужден избрать одного депутата, позиция которого далеко не полностью совпадает с его предпочтениями. В сфере бизнеса это означало бы покупку товара "с нагрузкой", поэтому избиратель вынужден из многих зол выбирать наименьшее.

Усложняется и процедура голосования. Избирательное право может быть обусловлено имущественным цензом (как в древнем Риме) или цензом оседлости (как в некоторых современных странах Балтии). Для избрания кандидата может требоваться относительное или абсолютное большинство.

Избиратели должны располагать определенной информацией о предстоящих выборах. Информация же имеет альтернативную стоимость.

Для ее получения требуются время или деньги, а чаще и то и другое. Отнюдь не все избиратели могут позволить себе значительные траты, связанные с получением необходимой информации о предстоящих выборах. Большинство стремится минимизировать свои издержки. И это рационально.

Таблица 14—3

**Факторы, оказавшие влияние на выбор избирателей России  
(по результатам опроса 1600 человек в конце декабря 1995 г.)**

Факторы выбора	%*
Выступления лидеров партий по телевидению	40
Предвыборные ролики	13
Советы знакомых и близких	10
Комментарии известных людей, журналистов	9
Реклама по радио	9
Листовки, брошенные в почтовый ящик	7
Личные встречи с лидерами партий	4
"Ничего из этого — я сам принял решение"	24

Источник. Известия 1996 11 янв.

\* **Примечание.** Сумма не равна 100%, так как некоторые опрошенные указывали несколько факторов.

Рассмотрим, кто же определяет мнения избирателей о будущих

депутатах в России. Приведем в качестве примера данные опроса общественного мнения, проведенного в конце декабря 1995 г. ВЦИОМом. Он отражает итоги выборов в Государственную Думу России (см. табл. 14—3).

Как видим, основным фактором, сформировавшим мнения значительной массы избирателей, были средства массовой информации и прежде всего телевидение.

Отметим, что это не только удобный, но и сравнительно дешевый метод получения необходимой информации. Однако некоторые избиратели не использовали и этот шанс, положившись на собственное мнение или мнение знакомых и родственнике:.. Наконец, многие избиратели просто не участвовали в голосовании. Это свидетельствует о том, что они не видели пользы от участия в политическом процессе.

Такое явление в теории общественного выбора называется **рациональным неведением (rational ignorance)**.

Существует своеобразный эффект порога — это минимальное значение пользы, которое необходимо превысить, чтобы избиратель участвовал в политическом процессе. Если оно ниже определенной величины, избиратель старается избежать исполнения своего гражданского долга, становясь человеком, для которого типично рациональное неведение.

Представительная демократия обладает рядом несомненных преимуществ. Она, в частности, с успехом использует выгоды общественного разделения труда. Избранные депутаты специализируются на принятии решений по определенным вопросам. Законодательные собрания организуют и направляют деятельность исполнительной власти, следят за претворением принятых решений в жизнь.

В то же время при представительной демократии возможно принятие решений, не соответствующих интересам и чаяниям большинства населения, весьма далеким от модели медианного избирателя.

Создаются предпосылки для принятия решений в интересах узкой группы лиц. В условиях представительной демократии качество и оперативность решений зависят от необходимой информации и стимулов способствующих ее преобразованию в практические решения. Информация характеризуется альтернативными издержками. Для получения ее необходимы время и деньги. Рядовому избирателю небезразлично решение того или иного вопроса, однако влияние на своего депутата связано с затратами — придется писать письма, посылать телеграммы или звонить по телефону. А в случае, если он не внемлет просьбам, — писать гневные статьи в газеты, привлекать внимание радио или телевидения самыми различными способами вплоть до организации демонстраций и митингов протеста.

**Рациональный избиратель должен соотносить предельные выгоды**

от такого влияния с предельными затратами (издержками). Как правило, предельные затраты значительно превышают предельные выгоды, поэтому желание постоянно воздействовать на депутата у избирателя минимально.

Иные мотивы у тех избирателей, интересы которых сконцентрированы на определенных вопросах, как, например, у производителей конкретных товаров и услуг (сахара или винно-водочных изделий, угля или нефти). Изменение условий производства (регулирование цен, строительство новых предприятий, объем государственных закупок, изменение условий импорта или экспорта) для них — вопрос жизни или смерти. Поэтому такие группы с особыми интересами стремятся поддерживать постоянную связь с представителями власти. Они используют для этого письма, телеграммы, средства массовой информации, организуют демонстрации и митинги, создают специальные конторы и агентства, чтобы оказывать давление на законодателей и чиновников (вплоть до подкупа).

*Все эти способы влияния на представителей власти с целью принятия выгодного для ограниченной группы избирателей политического решения называют лоббизмом (lobbying).*

Группы со взаимными и значительными интересами могут с лихвой компенсировать свои затраты, если законопроект, который они отстаивают, будет принят. Дело в том, что выгоды от принятия закона будут реализованы внутри группы, а издержки распределятся на все общество в целом.

Концентрированный интерес немногих побеждает распыленные интересы большинства. Поэтому относительное влияние групп с особыми интересами гораздо больше их доли голосов. Выгодные им решения не были бы приняты в условиях прямой демократии, когда каждый избиратель прямо и непосредственно выражает свою волю.

Влияние концентрированных интересов объясняет массу парадоксов экономической политики государства, которое в основном защищает старые, а не молодые отрасли (в США, например, такие, как сталелитейная и автомобильная). Государство гораздо чаще регулирует рынки потребительских товаров, чем рынки факторов производства, предоставляет льготы отраслям, сконцентрированным в определенном районе, чем распыленным по всей стране. Классический пример — американский штат Мичиган, в главном городе которого — Детройте — расположены три крупнейшие автомобильные компании США: "Дженерал моторз", "Крайслер" и "Форд". Депутаты, в свою очередь, также заинтересованы в активной поддержке со стороны влиятельных избирателей, ибо это увеличивает шансы их переизбрания на новый срок. Лоббизм позволяет находить источники финансирования предвыборной кампании и политической деятельности. В еще большей степени заинтересованы в лоббизме профессиональные бюрократы, от деятельности которых зависит не только принятие, но и претворение в жизнь политических

решений. Поэтому выборные органы и исполнительная власть должны следовать определенным принципам, сфера их деятельности должна быть строго ограничена. По мнению Ф. Хайека, "ограничена должна быть... любая власть, но особенно демократическая.

Всемогущее демократическое правительство именно вследствие неограниченности своей власти становится игрушкой в руках организованных интересов, ибо должно угождать им, чтобы обеспечить себе большинство".

Последователи теории общественного выбора наглядно показали, что нельзя целиком и полностью полагаться на результаты голосования, поскольку они в немалой степени зависят от конкретного регламента принятия решений. Сама демократическая процедура голосования в законодательных органах также не препятствует принятию экономически неэффективных решений.

Проиллюстрируем это на простом примере. Допустим, некоторое общество (или выборный орган) состоит из трех человек (Иванова, Петрова, Сидорова), отличающихся друг от друга системой предпочтений.

Один из них, например Иванов, ранжирует общественные цели в следующем порядке: 1 — борьба с инфляцией, 2 — политика занятости, 3 — национальная оборона. Другой (Петров) на первое место ставит политику занятости, на второе — национальную оборону, на третье — борьбу с инфляцией. Предпочтения третьего (Сидорова) выглядят следующим образом: 1 — национальная оборона, 2 — борьба с инфляцией, 3 — политика занятости (см. табл. 14—4).

Таблица 14—4

**Общественные цели и предпочтения**

Общественные цели	Предпочтения		
	Иванов	Петров	Сидоров
Борьба с инфляцией	1	3	2
Политика занятости	2	1	3
Национальная оборона	3	2	1

Так как каждый из них преследует различные цели, прямое голосование не выявит доминирующей в обществе системы предпочтений. В этом случае на голосование ставятся пары целей. Из табл. 14—4 видно, что борьба с инфляцией в этом обществе рассматривается как более предпочтительная цель, чем политика занятости. Такое предложение пройдет двумя голосами (Иванова — 1-е предпочтение против 2-го и Сидорова — 2-е против 3-го) против одного (Петрова — 3-е против 1-го). Соответственно двумя голосами пройдет и политика занятости по сравнению с обороной (см. табл. 14—5). Если большинство предпочитает борьбу с инфляцией политике

занятости, а политику занятости — обороне, то вполне логичным был бы вывод о том, что борьба с инфляцией является более предпочтительной целью по сравнению с национальной обороной (правило транзитивности). Однако голосование покажет прямо противоположный результат (см. табл. 14—4 и 14—5).

Таблица 14—5

### Результаты голосования

Выборы	Победитель
(1) Борьба с инфляцией против политики занятости	Борьба с инфляцией (предпочтения Иванова и Сидорова)
(2) Политика занятости против обороны	Политика занятости (предпочтения Иванова и Петрова)
(3) Борьба с инфляцией против обороны	Оборона (предпочтения Петрова и Сидорова)

Это означает, что в обществе (выборном органе) отсутствует рациональный подход, нарушается принцип транзитивности предпочтений. Подобную ситуацию Ж. Кондорсе назвал парадоксом голосования. Дальнейшее развитие эта проблема получила в работах К. Эрроу.

**Парадокс голосования (*paradox of voting*) — это противоречие, возникающее вследствие того, что голосование на основе принципа большинства не обеспечивает выявления действительных предпочтений общества относительно экономических благ.**

На самом деле ошибочной является процедура голосования. Более того, довольно часто процедура голосования не позволяет сделать согласованный вывод. Парадокс голосования не только дает возможность объяснить, почему нередко принимаются решения, не соответствующие интересам большинства, но и наглядно показывает, почему результат голосования поддается манипулированию.

Поэтому при разработке регламента следует избегать влияний конъюнктурных факторов, мешающих принятию справедливых и эффективных законопроектов. Демократия не сводится только к процедуре голосования, гарантом демократических решений должны быть твердые и стабильные конституционные принципы и законы "Выбор таков: или свободный парламент, или свободный народ. Чтобы сохранить личную свободу, — пишет Ф. А. Хайек, — нужно ограничить всякую власть — даже власть демократического парламента — долговременными принципами, одобренными народом".

В повседневной законодательной деятельности депутаты стремятся повысить свою популярность, активно используя систему **логроллинга**

*(logrolling — "перекатывание бревна") — практику взаимной поддержки путем "торговли голосами".*

Каждый депутат выбирает важнейшие для его избирателей вопросы и стремится получить необходимую поддержку со стороны других депутатов. Поддержку по своим вопросам депутат "покупает", отдавая взамен свой голос в защиту проектов своих коллег.

Сторонники теории общественного выбора (например, Дж. Бьюкенен и Г. Таллок) не считают всякую "торговлю голосами" отрицательным явлением. Иногда с помощью логроллинга удается добиться более эффективного распределения ресурсов, т. е. распределения, повышающего общее соотношение выгод и затрат в соответствии с принципом Парето-оптимальности. Однако не исключен и прямо противоположный эффект. Идя навстречу местным интересам, с помощью логроллинга правительство добивается одобрения крупного дефицита госбюджета, роста ассигнований на оборону и т. д. Тем самым общенациональные интересы нередко приносятся в жертву региональным выгодам.

Классической формой логроллинга является **"бочонок с салом"** — закон, включающий набор небольших локальных проектов. Чтобы получить одобрение, к общенациональному закону добавляется целый пакет разнообразных, нередко слабо связанных с основным законом предложений, в принятии которых заинтересованы различные группы депутатов. Чтобы обеспечить его прохождение, к нему добавляют все новые и новые предложения ("сало"), пока не будет достигнута уверенность в том, что закон получит одобрение большинства депутатов. Подобная практика таит в себе опасности для демократии, так как принципиально важные решения (ограничение гражданских прав, свободы совести, печати, собраний и т. д.) могут быть "куплены" предоставлением частных налоговых льгот и удовлетворением ограниченных местных интересов.

## **12.4. Бюрократия и проблемы формирования конституционной экономики**

Одним из направлений теории общественного выбора является экономика бюрократии. Законодательные органы создают исполнительные, а они, в свою очередь, — обширный аппарат для выполнения разнообразных функций государства, которые затрагивают интересы избирателей.

Избиратели, проголосовавшие за депутатов, оказываются в непосредственном подчинении у бюрократов (рис. 14—6). Бюрократия развивается как иерархическая структура внутри государства. Она необходима в качестве стабильной организации для осуществления долгосрочных программ, организации, способной приспособливаться к внешним изменениям.

Политический процесс представляет собой единство прерывности и непрерывности.

Периодическое обновление законодательных органов сочетается с относительной стабильностью основных эшелонов исполнительной власти. Бюрократия помогает сохранить преемственность в руководстве, осуществляет контроль за оппортунистическим поведением.

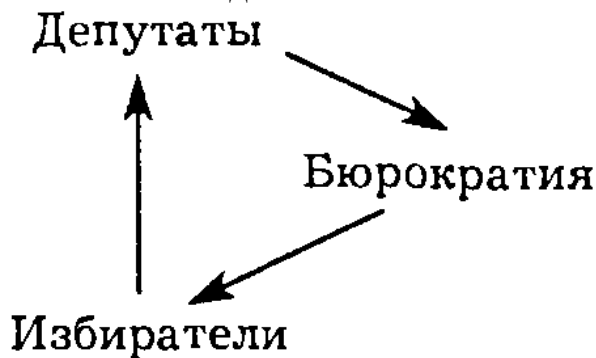


Рис. 14—6. Роль бюрократии

**Экономика бюрократии** (*economics of bureaucracy*) согласно теории общественного выбора — это система организаций, удовлетворяющая как минимум двум критериям: во-первых, она не производит экономические блага, имеющие ценностную оценку, и, во-вторых, извлекает часть своих доходов из источников, не связанных с продажей результатов своей деятельности. Уже в силу своего положения бюрократия не связана непосредственно с интересами избирателей, она обслуживает прежде всего интересы различных эшелонов законодательной и исполнительной ветвей власти.

Чиновники не только реализуют уже принятые законы, но и активно участвуют в их подготовке. Поэтому они нередко напрямую связаны с группами, отстаивающими особые интересы в парламенте. Через бюрократов группы с особыми интересами "обрабатывают" политиков, представляют информацию в выгодном для них свете.

Бюрократия, как правило, опасается не недовольства общества в целом, а прицельной критики со стороны групп с особыми интересами, которые легко могут использовать для этого средства массовой информации. И наоборот, в случае провала им могут помочь выйти из затруднительного положения опять те же группы с особыми интересами, с которыми они тесно связаны.

Реализуя свои собственные цели и интересы особых групп, бюрократы стремятся к принятию таких решений, которые открывали бы для них доступ к самостоятельному использованию разнообразных ресурсов. На экономии общественных благ они мало что могут заработать, принятие же дорогостоящих программ предоставляет им широкие возможности для личного обогащения, усиления влияния, укрепления связей с поддерживающими их группами и в

конечном счете для подготовки путей "отхода" на какое-нибудь "теплое" местечко. Не случайно многие служащие корпораций, поработав в государственном аппарате, возвращаются в свои корпорации с заметным повышением. Такая практика получила название "системы вращающихся дверей".

Бюрократии присущи стремление ускорить ход дела административными методами, абсолютизация формы в ущерб содержанию, принесение стратегии в жертву тактике, подчинение цели организации задачам ее сохранения. "Бюрократия, — писал К. Маркс, — считает самое себя конечной целью государства. Так как бюрократия делает свои "формальные" цели своим содержанием, то она всюду вступает в конфликт с "реальными" целями. Она вынуждена поэтому выдавать формальное за содержание, а содержание — за нечто формальное. Государственные задачи превращаются в канцелярские задачи, или канцелярские задачи — в государственные".

С ростом бюрократии развиваются и негативные стороны управления. Чем больше становится бюрократический аппарат, тем ниже качество принимаемых решений, тем медленнее осуществляется их претворение в жизнь. Различные ведомства преследуют нередко противоположные цели; их работники часто дублируют работу друг друга. Устаревшие программы не отменяются, издаются все новые и новые циркуляры, увеличивается документооборот.

Все это требует огромных средств для решения простых вопросов. Укрепление бюрократии усиливает неэффективность работы организации. В частной фирме простым критерием эффективности является рост прибыли. В государственном аппарате такой четкий критерий отсутствует. Обычной реакцией на провалы принятых ранее программ является увеличение ассигнований и рост штатов сотрудников. Все это способствует разбуханию государственного аппарата — людей, занятых поиском политической ренты. „ Крупным достижением в теории общественного выбора стала начатая в 1974 г. Анной Крюгер разработка теории политической ренты.

**Поиск политической ренты (*political rent seeking*) — это стремление получить экономическую ренту с помощью политического процесса.** Правительственные чиновники стремятся получить материальные выгоды за счет как общества в целом, так и отдельных лиц, добивающихся принятия определенных решений.

Бюрократы, участвуя в политическом процессе, стремятся провести такие решения, чтобы гарантировать себе получение экономической ренты за счет общества. Политики заинтересованы в решениях, которые обеспечивают явные и немедленные выгоды и требуют скрытых, трудно определяемых издержек. Подобные решения способствуют росту популярности политиков, но, как правило, они экономически неэффективны.



Иерархическая структура государственного аппарата строится по тем же принципам, что и структура крупных корпораций.

Однако государственные учреждения часто не могут воспользоваться преимуществами организационной структуры частных фирм. Причинами служат слабый контроль за их функционированием, недостаточная конкуренция, большая самостоятельность бюрократии.

Поэтому представители теории общественного выбора последовательно выступают за всемерное ограничение экономических функций государства. Даже производство общественных благ не повод, с их точки зрения, для государственного вмешательства в экономику, поскольку разные налогоплательщики извлекают неодинаковую выгоду от государственных программ. По их мнению, демократичным является опосредованное рынком преобразование общественных товаров и услуг в экономические блага.

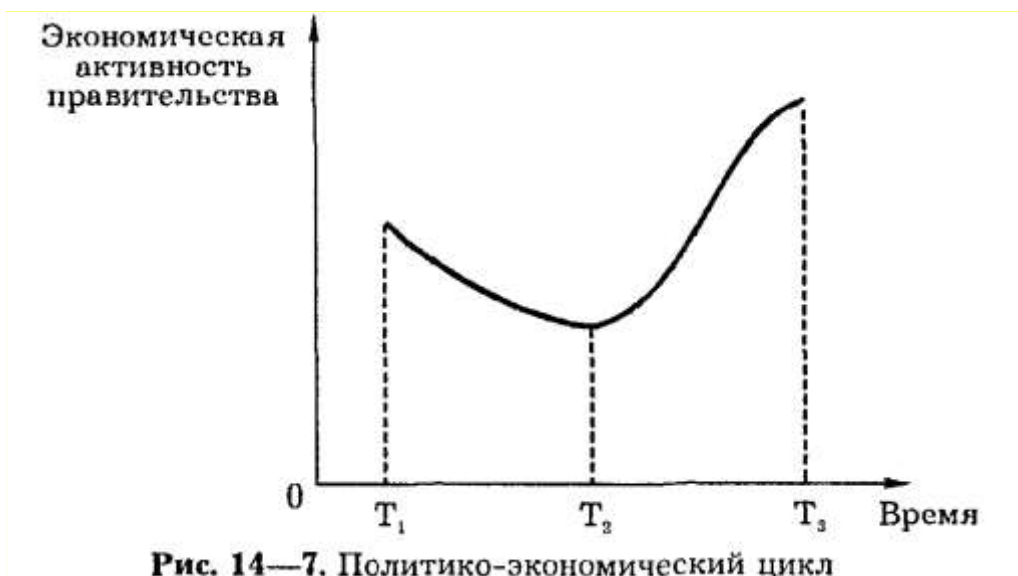
Условием эффективной борьбы с бюрократией они считают приватизацию, его содержанием — развитие "мягкой инфраструктуры", а конечной целью — создание конституционной экономики. Введенное У. Нисканеном понятие "мягкая инфраструктура" означает увеличение экономических прав человека (укрепление прав собственности, честность и ответственность за выполнение контрактов, терпимость к инакомыслию, гарантии прав меньшинства и т.п.) и ограничение сфер деятельности государства.

**Политико-экономический цикл (*political business cycle*) — цикл экономической и политической активности правительства между выборами.**

Деятельность правительства между выборами подчинена определенным закономерностям. С известной долей условности она может быть описана следующим образом. После выборов осуществляется ряд мер, направленных на изменение целей или масштабов деятельности предшествующего правительства. Эти меры носят особенно радикальный характер, если к власти приходит партия, до этого находившаяся в оппозиции.

Предпринимаются попытки по сокращению дефицита государственного бюджета, сворачиванию непопулярных программ, перестройке работы государственного аппарата. Вновь пришедшие к власти люди стараются выполнить хотя бы часть предвыборных обещаний. Однако затем активность снижается до тех пор, пока падение популярности нового правительства не достигает критического уровня.

С приближением следующих выборов активность правительства возрастает. Если отложить на оси абсцисс время, а на оси ординат — активность правительства, то описанный цикл в общем виде будет выглядеть примерно так (рис. 14—7).



Отрезок  $T_1 T_2$  отражает падение популярности правительства, отрезок  $T_2 T_3$  — наращивание активности, связанное с подготовкой предстоящих выборов. Целесообразно отметить, что пик новой активности не должен находиться слишком далеко от предстоящих перевыборов, иначе избиратели успеют забыть о периоде активной деятельности правительства. При этом желательно, чтобы уровень активности в точке  $T_3$  был не ниже активности предшествующего правительства в точке  $T_1$ . Общий политико-экономический цикл может включать ряд более мелких подциклов, которые в целом вписываются в указанную закономерность.

### "Провалы" (фиаско) государства (правительства)

**Провалы государства** (*government failure*) — это случаи, когда государство (Правительство) не в состоянии обеспечить эффективное распределение и использование общественных ресурсов. Обычно к "провалам" государства относят:

1. **Ограниченность необходимой для принятия решений информации.** Подобно тому как на рынке возможно существование асимметричной информации, так и правительственные решения могут приниматься часто при отсутствии надежной статистики, учет которой позволил бы принять более правильное решение. Более того, наличие мощных групп с особыми интересами, активного лобби, мощного бюрократического аппарата приводит к значительному искажению даже имеющейся информации.

2. **Несовершенство политического процесса.** Напомним лишь основные моменты: рациональное неведение, лоббизм, манипулирование голосами вследствие несовершенства регламента, логроллинг, поиск политической ренты, политико-экономический цикл и т. д.

3. **Ограниченность контроля над бюрократией.** Стремительный

рост государственного аппарата создает все новые и новые проблемы в этой области.

**4. Неспособность государства полностью предусмотреть и контролировать ближайшие и отдаленные последствия принятых им решений.** Дело в том, что экономические агенты часто реагируют отнюдь не так, как предполагало правительство. Их действия сильно изменяют смысл и направленность предпринятых правительством акций (или законов, одобренных законодательным собранием). Мероприятия, осуществляемые государством, вливаясь в общую структуру, часто приводят к отличным от первоначальных целей последствиям. Поэтому конечные результаты действий государства зависят не только, а нередко и не столько от него самого.

Деятельность государства, направленная на исправление "провалов" рынка, сама оказывается далекой от совершенства. К фиаско рынка добавляется **фиаско правительства**. Поэтому необходимо строго следить за последствиями его деятельности и корректировать ее в зависимости от социально-экономической и политической конъюнктуры. Экономические методы должны применяться таким образом, чтобы они не подменяли действия рыночных сил. Используя те или иные регуляторы, правительство должно строго следить за негативными эффектами и заблаговременно принимать меры по ликвидации негативных последствий.

Модель Конституции, предложенная Фридрихом фон Хайеком, исходит из необходимости кардинального преобразования существующих демократических институтов. Они были созданы, считает он, для нужд управления, а не законодательства. Первоначально под демократией понимали даже не содержание управления, а лишь форму (или процедуру) принятия решений. Эта форма ничего не говорила о целях управления и средствах их достижения. С течением времени, однако (и не без влияния английской традиции), представительное собрание (парламент) обретает не только высшую, но и неограниченную власть в обществе. "Если те, кто принимает решения по любым вопросам, — пишет Ф. Хайек, — могут издавать любой закон, то очевидно, что сами они не подвластны закону". Это означает, что в обществе господствует **принцип парламентского суверенитета**.

Принятие законов и контроль за их исполнением — это разные функции. Если выборный орган будет иметь право изменять сами законы, то он рано или поздно сделает все возможное, чтобы укрепить и расширить свою власть.

Бесплатные раздачи общественных средств отдельным категориям населения, поправки различным группам с особыми интересами становятся условием переизбрания, средством покупки поддержки большинства, т. е. политической необходимостью. Сохранение власти любой ценой превращается в цель, растрата общественных благ — в средство достижения этой цели. Такая тенденция объективно таит в себе опасность перерождения демократического идеала.

Поэтому Ф. Хайек считает, что в подлинно демократическом обществе необходимы три представительных органа: — "один — для занятия исключительно конституцией (он будет собираться с большими интервалами, лишь когда потребуются изменения в конституции); — другой — для постоянного совершенствования кодекса справедливости; — третий — для текущего правления, т. е. для распоряжения общественными ресурсами".

Целью первого из них будет сдерживание произвола, т. е. "правления без правил". Конституция, которая должна быть одобрена высшим органом, сможет оградить частную сферу деятельности каждого от вмешательства государства, т. е. сформулировать четкие пределы по использованию права государства на принуждение.

Ф. Хайек предлагает совершенно новый принцип формирования законодательного собрания. Для этого каждое поколение, достигшее 45 лет, выбирает из своей среды представителей сроком на 15 лет. Таким образом, в законодательном собрании будут представлены люди в возрасте от 45 до 60 лет, представительство будет ежегодно обновляться на 1/15. Общая структура власти, по Ф. Хайеку, будет выглядеть тогда следующим образом (рис. 14—8):



Рис. 14—8. Общая структура власти по Ф. Хайеку

Высшей инстанцией является Конституция, которая определяет функции всех органов власти. Законодательное собрание формирует правительственное собрание, оно, в свою очередь, — правительство, которое руководит административно-бюрократическим аппаратом.

Такая структура, по мнению Ф. Хайека, позволит избежать извращения демократического идеала, защитит от перерождения закона в произвол, создаст пределы для роста административной машины.