

ГЛАВА 1

Введение

Человек по своей природе есть политическое животное.

Аристотель

Разделение труда... является необходимым, хотя медленно и постепенно реализуемым следствием определенной склонности человеческой природы, которая, казалось бы, не является такой уж полезной: склонности к заключению сделок, меновой торговле и к обмену одних вещей на другие.

Вопрос о том, является ли эта склонность одним из исконных принципов человеческой природы... или, что представляется более вероятным, необходимым следствием способности мыслить и говорить, лежит за рамками рассматриваемого нами предмета. Она присуща всем людям и совершенно отсутствует у животных, которым, по-видимому, неизвестен ни этот, ни какие-либо другие виды договоров.

Адам Смит

Аристотель, наблюдая за древнегреческим обществом IV в. до н. э., полагал, что для человека естественны склонности к рассуждению и политической деятельности. Адам Смит, наблюдая за шотландским обществом XVIII в. н. э., видел вместо них склонность к участию в экономическом обмене. Из наблюдений этих двух интеллектуальных титанов возникли две отдельные сферы общественных наук: политология и экономика.

Традиционно эти две сферы были разделены по типам рассматриваемых вопросов, по принимаемым допущениям об индивидуальной мотивации и по применяемым методологиям. Политология исследовала поведение человека в публичной сфере; экономика исследовала поведение человека на рынке. Политология часто принимала допущение, что политический человек преследует общественные интересы. Экономика принимала допущение, что все люди преследуют свои частные интересы и моделировала это поведение с помощью логики, уникальной среди общественных наук.

Но правомерна ли такая дихотомия? Может быть, как Аристотель, так и Смит были правы? Может ли политический человек и экономический человек быть одним и тем же человеком? Теория общественного выбора предполагает, что это так и есть.

Теории общественного выбора можно определить как экономическое исследование принятия нерыночных решений, или просто как применение экономической теории в политической науке. Предмет теории общественного выбора совпадает с предметом политологии: теория государства, правила голосования, поведение избирателей, политика партий, бюрократия и т. д. Однако методология теории общественного выбора есть методология экономической науки. Основной поведенческий постулат теории общественного выбора, как и всей экономической теории, гласит, что человек является эгоистичным и рациональным максимизатором полезности.¹ Это помещает теорию общественного выбора в русло политической философии, берущей начало по меньшей мере от Томаса Гоббса и Бенедикта Спинозы, а также политологии начиная от Джеймса Мэдисона и Алексиса Токвиля. Хотя в этих ранних произведениях есть много полезного и важного, а также предвосхищающего последующее развитие, мы не пытаемся здесь связать эти ранние работы с современной литературой по теории общественного выбора, поскольку они отделены от нее вторым бросающимся в глаза качеством. Современная литература по теории общественного выбора использует аналитические инструменты экономической теории. Попытка рассмотрения ранней литературы с использованием аналитических инструментов, применяемых потомками, завела бы нас слишком далеко в сторону.²

Теория общественного выбора развивалась как самостоятельная область в основном с 1948 г. В 30-е гг. разочарование в рыночных процессах было широко

¹ Подробное обоснование этого постулата в исследовании голосования см. в работах Downs (1957, pp. 3–20), Buchanan and Tullock (1962, pp. 17–39) и Riker and Ordeshook (1973, pp. 8–37). Следует также упомянуть раннее использование этого постулата Шумпетером (Schumpeter, 1950). Одна из странных особенностей литературы по теории общественного выбора — незначительное *прямое* влияние работы Шумпетера, которое можно проследить. Даунс заявляет: «Глубокий анализ демократии Шумпетером сформировал основу для всего нашего сочинения и вдохновил его» (1957, p. 27, n. 11), но цитирует только одну страницу книги (дважды), и то — в поддержку допущения об «экономическом человеке». Большая часть других работ в данной области вообще не содержит ссылок на Шумпетера.

Таллок в переписке так высказался относительно влияния Шумпетера на его исследования: «Он, несомненно, оказал на меня огромное влияние, но далеко не сразу. Хотя я впервые прочитал книгу в 1942 г., я не перечитывал ее в дальнейшем, когда писал «Политику бюрократии» (*The Politics of Bureaucracy*, 1965). В известном смысле эта книга дала мне общую идею процессов, которые могут происходить в государстве, но в ней не было каких-либо частных, которые можно было бы специально цитировать». Я подозреваю, что работа Шумпетера оказала аналогичное влияние и на других теоретиков общественного выбора.

Интересное обсуждение аспектов работы Шумпетера, связанных с теорией общественного выбора, см. в работе Mitchell (1984a, b).

² Тем не менее см. Black (1958, pp. 156–213), Buchanan and Tullock (1962, pp. 307–322), Haefele (1971), Ostrom (1971), Hardin (1997), Mueller (1997b) и Young (1997).

распространено, и в моду вошли модели «рыночного социализма», изображающие, как государства могут вытеснить ценовую систему и распределять блага так же (если не более) эффективно, как и рынки. Конструктивный анализ функций общественного благосостояния (ФОБ) Абрама Бергсона (Abram Bergson, 1938) указывал, как индивидуалистическая утилитарная этика экономиста может быть инкорпорирована в целевую функцию государственного плановика и как она может помочь ему достичь максимума общественного благосостояния посредством государственного управления.

Книга Эрроу 1951 г. была непосредственным развитием статьи Бергсона (1938) и параллельного обсуждения ФОБ Полом Самуэльсоном в книге «Основания экономического анализа» (*Foundations of Economic Analysis*, 1947, ch. 8). Задачей Эрроу было описание рыночного или политического процесса, посредством которого могут быть реализованы ФОБ, сформулированные Бергсоном и Самуэльсоном (переработанное издание 1963 г., р. 1–6). Со времени опубликования книги Эрроу появилось немало литературы, исследующей свойства функций общественного благосостояния или социального выбора.³ Эти работы сосредоточиваются на проблемах агрегирования индивидуальных предпочтений для *максимизации* ФОБ или для удовлетворения некоторого набора нормативных критериев, т. е. на проблеме, какое из возможных состояний общества *следует* выбрать при данных предпочтениях индивидуальных избирателей. Это исследование оптимальных методов агрегирования естественным образом стимулировало интерес к свойствам *реальных* процедур агрегирования предпочтений через правила голосования, т. е. к вопросу о том, каков будет результат выбора при некоем данном наборе предпочтений и различных правилах голосования. Проблема нахождения функции социального выбора, удовлетворяющей определенным нормативным критериям, представляется довольно схожей с проблемой установления равновесия при различных правилах голосования. Так, и исследование ФОБ Эрроу (1963), и плодотворная работа Блэка (Black; 1948a,b) о процедурах голосования сообществ (комитетов) основаны на работах Борда (de Borda, 1781), Кондорсе (de Condorcet, 1785) и С. Л. Доджсона (Льюиса Кэролла) (C.L. Dodgson, 1876). Мы обсудим наиболее значимые темы литературы о ФОБ при изложении нормативной теории общественного выбора в части V.

В части I также содержится нормативный анализ коллективного действия. Модели рыночного социализма, разработанные в 30-е и 40-е гг., представляли государство главным образом как распределителя частных благ. Вмешательство государства было необходимо для предотвращения неэффективных сокращений частных инвестиций, которые кейнсианская экономика считала причиной безработицы, и предотвращения порождаемых рынком неравенств в распределении. Последовавшее сразу после Второй мировой войны проце-

³ Обзоры см. в работах Sen (1970a, 1977a,b), Fishburn (1973), Plott (1976), Kelly (1978) Riker (1982b) и Pattanaik (1997).

тание уменьшило озабоченность проблемами безработицы и распределения. Но интерес академических экономистов к эффективности рынка оставался высоким. Плодотворные работы 40-х и 50-х гг. привели к появлению большого массива литературы, рассматривающей условия эффективной аллокации при наличии общественных благ, внешних эффектов и экономии от масштаба. Если эти условия не удовлетворяются, рынок не может достичь Парето-оптимальной аллокации товаров и ресурсов. Существование этих разновидностей «провалов рынка» дает естественное объяснение необходимости существования государства, а также служит теории его происхождения. Такова отправная точка нашего анализа государства, мы вернемся к ней в главе 2. В главе 3 рассматриваются модели коллективного действия, основной целью которого является перераспределение. Эти два вида действия — улучшение аллокативной эффективности и перераспределение — составляют единственно возможные *нормативные* оправдания для коллективного действия.

Если государство существует отчасти как аналог рынка ради поставки общественных благ и устранения внешних эффектов, оно должно выполнять ту же задачу выявления предпочтений относительно этих общественных благ, которую рынок выполняет для благ частных. Поэтому подход теории общественного выбора к нерыночному принятию решений, во-первых, принял те же поведенческие допущения, что и экономическая теория в целом (рациональные и утилитарные индивиды), во-вторых, часто изображал процесс выявления предпочтений как аналогичный рынку (голосующие участвуют в обмене, индивиды раскрывают свои функции спроса через голосование, граждане вступают в клубы и покидают их) и, в-третьих, задавал те же вопросы, что и традиционная ценовая теория («Существуют ли равновесия? Являются ли они стабильными? Эффективными по Парето? Как они достигаются?»).

Часть литературы по теории общественного выбора исследует принятие нерыночных решений, голосование так, как если бы они имели место в условиях прямой демократии. Государство трактуется как «черный ящик» или правило голосования, в которые помещаются индивидуальные предпочтения (голоса) и из которых выходят варианты коллективного выбора. Обзор этого раздела литературы приводится в части II. В главе 4 рассматриваются критерии выбора правила голосования в условиях, когда коллективный выбор сводится к потенциальному улучшению в аллокативной эффективности. В главах 5 и 6 исследуются свойства наиболее популярного правила голосования — правила простого большинства. В главах 7 и 8 представлено несколько альтернатив правилу большинства; некоторые из них столь же просты, другие более сложны. Часть II завершается обсуждением того, как индивиды могут раскрыть свои предпочтения относительно общественных благ не через механизм голосования, а путем выбора различных административно-территориальных единиц или клубов потребителей общественных благ (глава 9).

Подобно тому как книга Эрроу была отчасти вдохновлена статьей Бергсона, очевидным стимулом для написания классической работы Даунса 1957 г. послужили работы как Бергсона, так Эрроу (pp. 17–19). Даунс в некоторой степени стремился заполнить вакуум, созданный теоремой Эрроу о невозможности, продемонстрировав, что конкуренция между партиями за голоса избирателей может оказывать столь же положительное влияние на исход политического процесса, какое конкуренция между фирмами за потребителей оказывает на исход рыночного процесса. Из всех работ по теории общественного выбора книга Даунса, пожалуй, оказала наибольшее влияние на политологов.

В даунсианской модели государство возникает не просто как правило голосования или «черный ящик», в которые поступает информация о предпочтениях голосующих, но как институт, состоящий из реальных людей — избранных представителей, бюрократов, а также избирателей, — причем каждый из них имеет свой набор целей и ограничений. Даунсианский взгляд на государство лежит в основе частей III и IV данной книги. Часть III начинается с обсуждения следствий наличия многоуровневого государственного управления, как это имеет место в федеральной системе. В главах 11 и 12 рассматриваются свойства двухпартийных представительных демократий. Хотя в главе 11 отмечается, что первоначальная формулировка Даунсом модели двухпартийной конкуренции не смогла разрешить «парадокс Эрроу» агрегирования индивидуальных предпочтений для максимизации какой-либо ФОБ, в главе 12 рассматриваются более поздние модели двухпартийной конкуренции, которые, как представляется, достигли этой цели.

Все «отцы-основатели» теории общественного выбора были либо американцами, либо британцами. Поэтому неудивительно, что большая часть ранней литературы в данной области фокусировалась на двухпартийных системах. Однако за последние два десятилетия значительно расширилось исследование многопартийных систем теоретиками общественного выбора. Эти работы рассматриваются в главе 13.

Хотя целью Даунса было разрешение парадокса Эрроу, ирония заключается в том, что одним из наиболее важных вкладов этой книги было выдвижение собственного парадокса, а именно, почему у рациональных эгоистичных индивидов вообще возникает намерение голосовать. Оригинальная модель рационального избирателя Даунса и многие ее расширения и модификации стали предметом главы 14.

Перераспределительный потенциал представительного правления — обычно он раскрывается под именем «поиска ренты» — является предметом главы 15. Часть III завершается тремя главами, которые содержат обзор нескольких теорий государства, в которых само государство — в форме бюрократии, законодательной власти или автократического лидерства — диктует результаты, тогда как гражданам отводится более пассивная роль.

При обосновании необходимости государственного вмешательства для корректировки провалов рынка вследствие наличия общественных благ, внешних эффектов и других не чисто частных благ в экономической литературе часто принимались неявные допущения о том, что эти провалы можно скорректировать с нулевыми затратами. Государство видится как всезнающий и благонамеренный институт, диктующий налоги, субсидии и количества благ так, чтобы достигалась Парето-оптимальная аллокация ресурсов. В 60-е гг. значительная часть литературы по теории общественного выбора начала отвергать эту «нирванную модель» государства. В этих работах исследуется не то, как государства могут или должны себя вести, но как они ведут себя на самом деле. Они показывают, что государства тоже могут «проваливаться» различным образом. Эти в основном эмпирические исследования функционирования государств рассматриваются в главах 19–22.

Одним из основных оправданий увеличения роли государства в экономике в первые два десятилетия после Второй мировой войны была кейнсианская установка, согласно которой государственные меры необходимы для стабилизации и улучшения макроэкономических показателей страны. Подтверждения того, что макроэкономическая политика правительства зависит от его усилий по завоеванию голосов избирателей, рассматриваются в главе 19, где речь также идет о влиянии электоральной политики на макроэкономическую ситуацию.

Одно из ранних классических произведений по теории общественного выбора — работа Олсона (1965) «Логика коллективных действий» (*The Logic of Collective Action*). В этой книге Олсон применил аргументацию теории общественного выбора к анализу различных проблем коллективных действий, в том числе групп интересов. С этого времени группы интереса стали центром притяжения в литературе по теории общественного выбора. Хотя деятельность групп интересов обсуждается в нескольких местах книги, глава 20 посвящена исключительно литературе, моделирующей и измеряющей влияние групп интересов на результаты политики.

Одной из самых примечательных тенденций за полвека после Второй мировой войны стал рост размеров государств во всем мире. Является ли этот рост ответом на требования увеличения объемов государственных услуг гражданами вследствие роста доходов, изменения относительной цены государственных услуг или изменения вкусов? Отражает ли он успешные усилия некоторых групп по перераспределению благосостояния от других групп посредством государства? Или это лишь нежелательное бремя, возлагаемое на плечи граждан могущественной государственной бюрократией? Эти и другие объяснения роста государства обсуждаются в главе 21.

Если в главе 21 размер государства трактуется как зависимая переменная в политических/экономических моделях государства, в главе 22 он трактуется как объяснительная переменная. В этой главе рассматривается литература, в

которой делались попытки измерения влияния роста государственного сектора в промышленно развитых демократиях мира на различные показатели экономической эффективности, такие как рост душевого дохода и его распределение в каждой стране.

ФОБ Бергсона–Самуэльсона, которые пробудили интерес к процедурам агрегирования предпочтений, наряду с другими способами построения ФОБ обсуждается в главе 23. Работы по ФОБ Эрроу рассматриваются в главе 24. Хотя в обоих методах агрегатные индексы благосостояния построены на индивидуальных предпочтениях, они имеют тенденцию к смещению внимания от индивидуальных предпочтений к агрегированным. Кроме того, в обоих случаях предполагается, что агрегат (общество) ведет себя как рациональный индивид: в одном случае максимизируя целевую функцию, а в другом — упорядочивая (ранжируя) социальные результаты так, как это делал бы рациональный индивид. Поэтому литература по ФОБ имеет неслучайное сходство с органическими взглядами на государство, согласно которым оно само является индивидом.

Первая статья Бьюкенена (1949), вышедшая до работы Эрроу, была атакой на эту органическую теорию государства; затем Бьюкенен (1954а) возобновил свою атаку после опубликования книги Эрроу. Вместо аналогии между государством и индивидом Бьюкенен предложил аналогию между государством и рынком. Он предложил рассматривать государство как институт, посредством которого индивиды взаимодействуют друг с другом для своей взаимной выгоды, т. е. подобно Викселю (1896), рассматривать государство как процесс обмена (*quid pro quo*) между гражданами (Buchanan, 1986, pp. 19–27). Взгляд на государство как на институт достижения соглашений, выгодных всем гражданам, естественным образом приводит к убеждению, что эти соглашения являются *контрактами*, обязывающими всех индивидов. Контрактный подход к общественному выбору разрабатывается в работе Бьюкенена и Таллока «Расчет согласия» (*The Calculus of Consent*, 1962), а также в работе Бьюкенена «Границы свободы» (*The Limits of Liberty*, 1975а). Подход, используемый в первой книге, также имеет значительное сходство с важным вкладом Роулза (Rawls, 1971) в контрактную теорию. Глава 25 посвящена теории Роулза, а в главе 26 даются обзор и обобщение моделей коллективного выбора, в которых вслед за Бьюкененом и Таллоком политика рассматривается как двухстадийный процесс: на первой стадии разрабатываются «правила политической игры», а сама игра ведется на второй стадии.

Один из признаков значительного интеллектуального влияния теорий общественного/социального выбора — тот факт, что трое из наиболее крупных теоретиков в этой области были удостоены Нобелевской премии — Кеннет Эрроу, Джеймс Бьюкенен и Амартья Сен.⁴ Хотя вклад Сена в теорию социаль-

⁴ Можно вполне резонно утверждать, что *четыре* экономиста в данной области были удостоены Нобелевской премии, поскольку Уильям Виккри получил свою премию за

ного выбора далеко не ограничивается проблемой «либерального парадокса», именно эта концепция стимулировала столь мощный поток исследований, что он заслуживает отдельного рассмотрения (глава 27).

Хотя большая часть этой книги сосредоточивается на достижениях теории общественного выбора в расширении нашего позитивного и нормативного понимания политики, некоторые критические высказывания в отношении подхода теории общественного выбора к политике рассматриваются в главе 28. Читатель, скептически относящийся к возможности применения моделей рационального поведения индивидов в исследовании политики, может просмотреть заранее главу 28, прежде чем погрузиться в чтение следующих за этой двадцати шести глав. Но я не думаю, что читатель сможет полностью оценить преимущества — и ограничения — теории общественного выбора, если не познакомится с предметом достаточно близко. Поэтому я рекомендую отложить главу 28 и критику теории общественного выбора до того момента, пока читатель не усвоит преподаваемые ею уроки.

Одна из важных идей Вискеля о коллективном действии заключается в признании фундаментального различия между аллокативной эффективностью и перераспределением, а также того факта, что эти два вопроса должны решаться независимо друг от друга и по различным правилам голосования.⁵ Эта идея вновь возникает в работе Бьюкенена, в которой разделяются конституционная и законодательная, или парламентская, стадии работы государства, а также в «Теории общественных финансов» Масгрейва (Musgrave, 1959), где деятельность государства разделяется на аллокативную и распределительную составляющие. Это разграничение имеет место и в этой книге; оно является темой заключительной главы.

исследование систем стимулирования, предвосхитившее разработку семейства «выявляющих спрос» механизмов голосования, которые рассматриваются в главе 8.

⁵ Статья Вискеля 1896 г. является частью вклада «континентальных» авторов в теорию общественного выбора. Кроме работы Вискеля наиболее важными в этой группе являются статьи Линдаля (Lindahl, 1919). Из них двоих Линдаль оказал большее влияние на теорию общественных благ, а Вискель — на теорию общественного выбора и общественных финансов. Их работы наряду с другими важными достижениями континентальных авторов входят в сборник, составленный Масгрейвом и Пикком (Musgrave and Peacock, 1967).