

Джеймс М. Бьюкенен

**ПОЛИТИКА БЕЗ РОМАНТИКИ: КРАТКОЕ
ИЗЛОЖЕНИЕ ПОЗИТИВНОЙ ТЕОРИИ
ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА И ЕЕ НОРМАТИВНЫХ
УСЛОВИЙ***

JAMES M. BUCHANAN

POLITICS WITHOUT ROMANCE: A SKETCH OF POSITIVE PUBLIC CHOICE
THEORY AND ITS NORMATIVE IMPLICATIONS

В данном эссе я намереваюсь кратко изложить историю возникновения и суть «теории общественного выбора», иначе говоря, экономической теории политики, или «новой политической экономии».¹ Эта область исследований приобрела размах только в десятилетия после Второй мировой войны. Так, в Европе и Японии данная теория овладела вниманием ученых только в 1970-х; в Америке соответствующие работы вышли уже в 1950-х и 1960-х гг. Я надеюсь, и мою надежду подтвердят высказанные здесь замечания, что теория общественного выбора возникла не на пустом месте, у нее были предшественники, особенно это касается европейской экономической мысли XVIII и XIX в. Экклезиаст учит нас, что в этом мире нет ничего нового; подобное утверждение, несомненно, верно, особенно в отношении так называемых общественных наук. (Вспоминаю об этом каждый раз, когда вижу, что мои более молодые коллеги, увлекающиеся использованием математики в экономической науке, заново изобретают почти каждое колесо, о котором уже говорили экономисты старшего поколения.) Однако с точки зрения влияния в сфере превалирующих идей теория «общественного выбора» *нова*,

* Впервые опубликовано в IHS-Journal 3 (1979): B1-11. @ Physica-verlag Ges. M.b.h., Seilerstatte 18, A-1010 Vienna/Austria. Печатается по сборнику «The Theory of Public Choice-II» (Ed. by J. M. Buchanan and R. D. Tollison. Ann Arbor: The Univ. of Michigan Press, 1984, pp. 11–22).

¹ Более раннее и по-иному построенное обсуждение данной темы см. в работе Бьюканена за 1978 г. (Buchanan, 1978). Более методический обзор см. в работе Мюллера за 1976 г. (Mueller, 1976).

и эта субдисциплина, лежащая между экономикой и политикой, перевернула мышление многих людей. Если мне будет позволено использовать здесь избитое слово Томаса Куна «парадигма», то, думаю, мы можем сказать, что новая парадигма заменила собой старую. Можно обратиться к более ранним временам и использовать метафору Ницше, согласно которой теперь мы смотрим на некоторые стороны нашего мира, и в частности на мир нашей политики, из другого окна.

Я выбрал в качестве основного заглавия для данной статьи название «Политика без романтики» как наиболее точное. Теория общественного выбора послужила средством, с помощью которого на смену романтическим и иллюзорным понятиям о работе правительств и о поведении лиц, осуществляющих руководство, пришла система понятий, содержащих больше скептицизма относительно того, что могут сделать правительства и что делают правители. Эти понятия, несомненно, более согласуются с окружающей нас политической реальностью, которую мы все можем наблюдать. Я часто говорил, что концепция общественного выбора предлагает «теорию провалов государства», вполне сравнимую с «теорией провалов рынка», возникшей на основе экономической теории благосостояния 1930-х и 1940-х гг. В теории благосостояния было показано, что в некоторых областях система частных рынков «проваливается», когда ее сопоставляют с идеализированными критериями эффективного размещения ресурсов и распределения. В дальнейшем в теории общественного выбора были показаны «провалы» в деятельности правительства или политической организации, когда эта деятельность проверялась на соответствие идеализированным критериям эффективности и справедливости. В результате сегодня мы имеем то, что среди компетентных ученых найдется мало таких, кто стал бы пытаться проверять эффективность рынков, сравнивая их с идеализированными моделями. Теперь проблеме выбора между частным и государственным сектором, который должно сделать каждое общество, можно обсудить с большей конкретностью, анализируя организационные структуры путем их сравнения с реалистически смоделированными альтернативами.

Представляется, что сравнение самих общественных институтов с точки зрения того, какой работы от них можно было бы ожидать на самом деле, вместо сравнения романтических моде-

лей того, на какую работу этих институтов можно было бы надеяться, является не чем иным, как проявлением простой и очевидной мудрости. Однако эта простая очевидная мудрость была утрачена и оставалась недоступной образованным людям Запада в течение более столетия. И в наши дни подобная мудрость ни в коей мере не является общепринятой. Мы неизбежно должны признать, что все еще не избавились от скрывающейся под разными обличьями социалистической мистики, согласно которой с помощью определенной государственной политики можно прийти к некоторому трансцендентному «общественному благу». Даже среди тех, кто отвергает подобную мистику, есть много людей, непрестанно ищущих идеал, который решит дилемму политики.

Сейчас еще рано уделять слишком много внимания нормативным аспектам теории общественного выбора. Эти аспекты могут рассматриваться сами по себе или допускаться к обсуждению, когда они вытекают или не вытекают из позитивного анализа. Теория общественного выбора как таковая является или может стать по-настоящему позитивной теорией, полностью научной и нейтральной (*wertfrei*) в стандартном значении этих понятий. Критерии для сравнительной оценки институтов, упомянутых выше, должны касаться методов проведения подобных сравнений, а не конкретных результатов. Не желая впасть в натуралистическое заблуждение, я не делаю заявлений о том, будто теория общественного выбора может в большей степени, чем экономическая теория, подсказать обществу, что оно «должно» выбрать.

Определение

Позвольте теперь быть более конкретным и попытаться непосредственно определить «теорию общественного выбора». Подобное определение, пожалуй, станет яснее, если соотнести его с экономической теорией, хотя бы потому, что последняя более известна. Что такое экономическая теория? По существу это анализ, дающий понимание и объяснение сложного процесса обмена, который мы называем «экономикой». Это, в сущности, анализ, позволяющий нам установить связь между поведением отдельных участников рынка, выступающих в качестве покупа-

телей, продавцов, инвесторов, производителей, предпринимателей, и результатами, достигнутыми при этом для общества в целом, результатами, которые не входят в задачу или в компетенцию самих участников рынка, взятых в отдельности. (Должен здесь отметить, что Австрия обладает весьма почетным и значительным наследием в развитии экономической теории, согласно данному мной здесь определению, замечу кстати, что одним из наиболее выдающихся и обнадеживающих достижений в области экономической теории в современных США является возрождение интереса к «австрийской экономической науке», особенно это касается молодых ученых.)

Теория общественного выбора пользуется в основном инструментами и методами, которые были доведены до очень высокого аналитического уровня в экономической теории, и применяет эти инструменты и методы к политической или государственной сфере, политической деятельности, общественному сектору. Как и в случае экономической теории, анализ ставит задачу соотнести поведение индивидов в государственном секторе, т. е. поведение людей, выступающих в роли избирателей, претендентов на посты, избранных представителей, лидеров или членов политических партий, бюрократов (все это роли «общественного выбора»), с совокупностью результатов, которые мы наблюдаем или могли бы наблюдать. Теория общественного выбора делает попытку предложить понимание и объяснение сложных институциональных взаимодействий, происходящих в сфере политической деятельности. Я подчеркиваю слово «*сложных*» с целью показать контраст с подходом, который моделирует государство как некий монолит, существующий сам по себе, как бы самостоятельно и отдельно от лиц, фактически участвующих в процессе.

Методологический индивидуализм

Теория общественного выбора, как видно из моего определения, методологически является индивидуалистической теорией в том же смысле, что и экономическая теория. Основными единицами служат выбирающие и действующие личности, а не органические единицы, такие как партии, отдельные области страны или целые народы. По существу другим, на-

званием этой теории могло бы быть «индивидуалистическая теория политики».

Не существует формальной связи между методологическим индивидуализмом, описывающим формальную теорию общественного выбора, и мотивациями, приписываемыми лицам, когда они выступают в перечисленных выше различных ролях общественного выбора. Возможно было бы создать вполне последовательную и методологически индивидуалистическую теорию политики, основанную на романтическом допущении, что все люди в своих политических ролях только ищут возможности реализовать собственные концепции некоего «общего блага», абсолютно пренебрегая своим более узко определяемым эгоистическим интересом. Такая теория не избежала бы проблем согласования разных концепций разных людей относительно того, что является собой «общественное благо». Тем не менее из нее могли бы быть выведены верифицируемые предложения, что позволило бы начать их проверку на практике.

Однако большинство ученых — разработчиков теории общественного выбора по образованию изначально являлись экономистами. Следовательно, эти ученые обнаруживали тенденцию привнести в данную теорию модели, оказавшиеся полезными в рамках экономической теории; модели, использовавшиеся для разработки поддающихся эмпирической проверке и эмпирическому подтверждению гипотез. Эти модели заключают в себе предположение, что люди стремятся к максимизации собственной полезности и что их собственное узко определяемое экономическое благополучие является важной компонентой этой полезности. Однако в этом пункте я не хочу ни защищать, ни нападать на пригодность *homo economicus*, будь то в экономической науке или в любой теории политики. Я хотел бы только сказать, как уже не раз говорил, что груз доказательств должен лежать на тех, кто полагает, что в экономической и политической областях используются совершенно различные модели поведения человека. Логическая последовательность предполагает, что, по крайней мере первоначально, мы должны рассмотреть использование *одних и тех же* моделей в разных областях.

Как я уже отметил, мы начинаем с индивидов как максимизаторов полезности. Для данных целей нам не нужно конкретизировать, какие аргументы содержатся в функции полезности индивида. На этом этапе мы в равной степени можем до-

пустить, что они святые или грешники. В одном отношении мы можем просто определить какую-нибудь личность как совокупность ее предпочтений, как функцию полезности. Эта функция определяет или описывает ряд возможных выборов из потенциальных альтернатив, будь то выбор между яблоками и апельсинами на стенде с фруктами или между миром и войной для всего народа.

Как только мы начнем анализ в терминах функций предпочтения или полезности, нам почти сразу понадобятся сведения о возможных различиях между людьми. Поскольку совсем не очевидно, почему у разных людей должны быть одинаковые предпочтения, то, по-видимому, лучше всего начать с предположения, что предпочтения могут быть разными. В рамках экономической теории подобные различия не представляют проблем. Напротив, если для одного человека ценность яблок по отношению к ценности апельсинов выше, чем для другого, то возникает возможность обмена. Оба лица могут извлечь полезность посредством торговли. В действительности эта взаимовыгодная торговля — все, о чем говорит экономическая теория, какой бы эзотерической ни представляли ее современные профессионалы в ее деталях.

Политический обмен

Экономическая теория *проста* во всех отношениях по сравнению с политикой. Процесс «политического обмена» неизбежно сложнее экономического обмена посредством организованных рынков по двум совершенно не зависящим друг от друга причинам. Во-первых, основополагающий «политический обмен», концептуальный договор, согласно которому устанавливается сам конституционный порядок, должен предшествовать любому значимому экономическому взаимодействию. Организованная торговля частными товарами и услугами может иметь место только внутри определенного правового порядка, устанавливающего право индивида на владение и управление ресурсами, гарантирующего частные контракты и ставящего пределы использованию государственной власти. Во-вторых, даже в пределах четко определенного и работающего правового порядка «политический обмен» обязательно включает всех членов соответствующего сооб-

щества, а не двух торговых партнеров, что характерно для экономического обмена.²

Оба уровня «политического обмена» дают своего рода естественную классификацию для двух взаимосвязанных, но отдельных областей исследования, входящих в предмет теории общественного выбора. Первая область исследования может быть названа «экономической теорией конституций».³ Историческим предшественником данной теории является теория общественного договора, а ее современное философское обобщение содержится в работе *Роулза* (1971 г.). Вторая область исследования включает «теорию политических институтов», где рассматривается возможный характер их работы в пределах конституционно-правовой структуры. В нее входят теории голосования и правила голосования, теории электорального и межпартийного соревнования и теории бюрократии.⁴

Экономическая теория конституций

Как я уже утверждал, эта сторона современной теории общественного выбора тесно связана с концепцией, занимающей важное место в традиционной политической теории или политической философии, а именно с теорией общественного договора или соглашения. Все обсуждаемые здесь вопросы прямо относятся к классическому комплексу проблем, включающих *легитимность* политического строя. Что делает правительства или правителей легитимными? Какими правами могут обладать люди, чтобы править другими людьми?

На некотором исходном философском уровне индивидуалист должен отбросить понятие о том, что вообще существуют какие-

² По вопросам различий между политическим обменом на конституционном и постконституционном уровнях см. работу Бьюкенена за 1975 г. (Buchanan, 1975).

³ Развитие теории такого типа являлось главной задачей книги, которую я написал совместно с Таллоком (Tullock, 1962).

⁴ В современной теории общественного выбора теория правил голосования начинается с Блэка (Black), 1958 г. Теория электоральной или партийной конкуренции во многом берет начало из работы Даунса (Downs, 1957). Теория бюрократии в современном смысле была впервые развита в работе Таллока (Tullock, 1965).

либо «права на властвование». В этом смысле я часто называл себя философским анархистом. Тем не менее мы обязаны честно рассмотреть альтернативный общественный строй, какой могла бы представить собой анархия и без романтических шпор, которые всегда носили мнимые анархисты, как раньше, так и теперь. Обращаемся к Томасу Гоббсу, философу XVII в., чье видение становится весьма привлекательным для нас, живущих в конце XX в. Гоббс описывал жизнь людей в обществе без государства, без законов как жизнь «одинокую, бедную, скверную, грубую и короткую». В этой гоббсианской перспективе любой человек в подобных джунглях оценил бы безопасную жизнь и собственность так высоко, что ему показался бы весьма выгодным любой договор с правительством верховного властителя. Этот человек согласился бы соблюдать законы, установленные властителем, даже сознавая, что, по сути, властитель мог бы без всяких ограничений использовать эти законы в собственных эксплуататорских целях.

Монтескьё, Джон Локк и американские отцы-основатели были настроены более оптимистично, чем Гоббс, в своей концепции конституционного договора, служащего потенциальным ограничителем деятельности правительства. Думаю, что изучение истории хотя бы до некоторой степени подтверждает данную концепцию. Правительства были ограничены в своих действиях конституциями, и часть западного наследия по сей день отражает мудрость XVIII в., наложившую некоторые ограничения на власть правителей. Однако логическая ошибка политической мысли XIX и XX вв. содержалась в предположении, что требования избирателей сами по себе являются достаточной мерой для осуществления контроля над левиафановскими наклонностями правительства и что пока существуют конституционные гарантии свободных периодических выборов, можно будет контролировать диапазон и интенсивность правительственной деятельности. Только в середине этого столетия мы пришли к признанию того, что подобные электоральные ограничения неспособны удерживать правительства в рамках подразумеваемого «договора», посредством которого эти ограничения могли бы быть установлены, «договора», который один только мог бы подтвердить легитимность правительств в глазах граждан.

Теория конституций, составляющая центральную часть теории общественного выбора, является в некоторой степени воз-

вратом к представлениям XVIII в., в отличие от представлений XIX–XX вв. Эта теория поднимает вопросы о том, как можно ограничить деятельность правительств и каким образом следует ограничивать правительства. Что следует позволять делать правительствам? Какая сфера должна отводиться политической деятельности? Какая доля национального продукта должна быть предоставлена в распоряжение политиков? Какого типа структуры политического решения должны быть приняты на конституционной стадии? На каких условиях и в какой мере следует предоставлять привилегии отдельным лицам?

Ответы на эти и многие другие вопросы зависят от позитивного прогнозирующего анализа того, как изменится работа политических институтов, если их действия будут санкционированы конституцией. Нельзя создать полной и значимой теории конституций до тех пор, пока не существует какой-либо теории работы альтернативных политических правил.

Постконституционная политика

В постконституционных условиях, при наличии установленного правового порядка, останутся возможности для взаимовыгодных «политических обменов». Иными словами, после установления концептуальным конституционным «договором» того, что именуется либо «защитающим», либо «минимальным» государством, либо государством-«ночным сторожем», все еще остается множество повышающих эффективность сделок между всеми членами общества. Может возникнуть «государство производящее» в целях обеспечения «общественными благами» — благами, которые не исключаемы для отдельных пользователей и которые могут быть произведены с меньшими затратами общими усилиями, чем каждым в отдельности.

Как следует организовать сложные политические обмены, чтобы обеспечить в результате получение чистых выгод всеми их участниками? Стихийная торговля, подобная возникающей в результате встреч пар покупателей и продавцов на рынке частных благ, в этом случае может оказаться невозможной. Для государства предлагается некая роль, но как и кто будет принимать государственные решения? По каким правилам? И как можно предсказать работу различных правил?

Существующая теория в процессе разработки включала два различных типа вопросов. Во-первых, в ней делались попытки рассмотреть, как примиряются или могут примириться разные индивидуальные предпочтения с достижением общих для всех результатов. Иными словами, каким образом разные группы людей приходят к коллективным решениям по различным процедурным правилам? Эта сторона теории не касается государства как такового. На самом деле — это теория *спроса* на поставляемые государством товары и услуги, но без сопутствующей теории *предложения*. Во-вторых, более поздние теретические разработки обратились к иной группе вопросов, относящихся к поведению облеченных властью людей, в чьи задачи входит предложение товаров и услуг, могущих пользоваться спросом у граждан. Было бы полезно кратко рассмотреть направления постконституционного политического анализа по отдельности.

Теория правил голосования

Можно начать с работы Блэка, который задал простой вопрос: каким образом комитеты достигают решений, следуя правилу простого большинства голосов?⁵ Строя свою работу только на отрывках предшествующих трудов Кондорсе, Льюиса Кэролла и некоторых других, Блэк пришел к необходимости проанализировать свойства принятия решений простым большинством и открыл связанную с этим проблему цикличности, которой, возможно, в теории общественного выбора уделялось незаслуженно мало внимания. Существуют ситуации, где ни один из возможных вариантов выбора не может получить поддержку большинства по сравнению с другими альтернативами, несмотря на согласованность набора предпочтений каждого члена делающей выбор группы. В таких условиях циклического большинства нельзя достичь стабильного группового решения, принимая решения простым большинством голосов; группа не может принять коллективно решения, она не может ничего решить.

Одновременно с Блэком, но с другой целью, Эрроу исследовал желательные свойства «функции общественного благососто-

⁵ В теории общественного выбора под комитетами понимаются группы (сообщества) людей, принимающих решения по каким-либо правилам голосования. — *Прим. науч. ред.*

яния». Он намеревался определить, можно ли построить подобную функцию из набора индивидуальных упорядоченных предпочтений. Эрроу пришел к выводу, что невозможно найти такую функцию, которая удовлетворяла бы минимально приемлемым свойствам; причем именно по тем же причинам, которые более обстоятельно раскрыты Блэком в связи с рассмотрением принятия решений простым большинством голосов. Работа Эрроу не заключена в узкие рамки того, что мы могли бы назвать «традицией общественного выбора», поскольку он был и остается исследователем, которого интересует не то, как работают институты, а логическая структура коллективного или общественного выбора. Тем не менее именно труд Эрроу оказал решающее влияние на мышление ученых, занимавшихся общественными науками. Его работа использовалась для демонстрации того, что государство не может работать, если определить понятие «работа» через стандартные для экономистов критерии согласованности выбора. Коллективы, где индивидуальные предпочтения различны, не могут, по Блэку, принять коллективного или группового решения. Согласно же Эрроу, такие группы не в состоянии выработать упорядоченное предпочтение, которое охватывало бы все возможные исходы, сами по себе являющиеся на уровне индивидов упорядоченными, непротиворечивыми и рефлексивными. Начиная с 1950-х г., после Эрроу и Блэка, теоретики социального выбора исследовали с исчерпывающими логическими и математическими деталями возможные пути и средства, которые позволили бы избежать теоремы Эрроу о невозможности, но преуспели мало или не преуспели совсем. «Теория социального выбора» сама стала важной растущей отраслью, где даже не предвидится наступление равновесия.

Позвольте мне вернуться к работе Блэка, который, столкнувшись с перспективой циклов при принятии решений простым большинством голосов, обнаружил, что при некоторых определенных конфигурациях предпочтений подобные циклы не возникали бы. Если расположить варианты для коллективного выбора таким образом, чтобы индивидуальные упорядоченные предпочтения были однопиковыми относительно всех этих вариантов для всех избирателей данной группы, то мы получим единственный исход при принятии решения большинством голосов, который одержит верх над любым другим исходом в серии попарных голосований при том же принципе принятия ре-

шения. Этот исход, или выбор, будет таким, который по сравнению с другими возможными исходами наилучшим образом удовлетворяет избирателя, являющегося *медианным* среди всех прочих избирателей. Условия, требующиеся для однопиковости, с большой вероятностью имеют место в ситуациях, в которых альтернативы для коллективного выбора могут быть сведены к количественным вариациям в одном измерении, например к предлагаемым суммам общественных расходов на данную общественную услугу. Возьмем для примера школьный совет или комитет, состоящий из трех членов, один из которых предпочитает высокие расходы на образование, другой предпочитает средние, а третий — низкие. До тех пор пока сторонник высоких расходов предпочитает средние расходы низким и сторонник низких расходов предпочитает средние расходы высоким, в результате принятия решений простым большинством комитетом из трех членов будет иметь место стабильный исход в пользу средних расходов.

Эта тенденция принятия решений большинством голосов приводит при определенных условиях к заранее известным результатам, отвечающим предпочтениям медианного избирателя, что дало повод для многих как аналитических, так и эмпирических исследований, особенно в случае применения теории общественного выбора к сфере общественных финансов и, в частности, к принятию решений по бюджету местными правительствами. Однако модели медианного избирателя терпят неудачу даже при решении простых проблем распределения бюджета, когда вводится более одного измерения. Если избиратели или члены какого-либо комитета рассматривают одновременно несколько вопросов или измерений, таких как, скажем, расходы на образование и расходы на полицию, то проблема цикличности принятия решения большинством голосов возникает вновь. В связи с возвратом проблемы цикличности множественность измерений позволяет осуществлять торговлю голосами, или «логроллинг»; анализ этого явления имел большое значение в теории общественного выбора с самого начала.

Как я уже отмечал, кратко изложенная здесь теория голосования и правил голосования вовсе не является теорией государства или политики. В действительности она представляет собой теорию или ряд теорий о том, как группы людей приходят к определенным решениям или к выбору относительно того, на что

из поставляемого неким агентом или агентством эти группы могли бы *предъявить спрос*. Анализ начинается с неявного предположения, что товары и услуги, на которые есть спрос, предлагаются пассивно, по инерции, а мотивами поставщиков можно пренебречь. Это равносильно тому, как если бы все коллективные решения были в чем-то аналогичны решению относительно установки термостата, принятому какой-либо группой на собрании в закрытой комнате; при этом группа исходила бы из предположения, что как только будет принято совместное решение, система отопления или охлаждения будет автоматически и пассивно отвечать предъявляемым требованиям.

Представительство и конкуренция на выборах

Как только мы выйдем за пределы схемы простого комитета или городского митинга, любая теория политики, претендующая на моделирование действительности, должна допустить существование любой иной реакции поставщиков вместо пассивной.

Даже если мы сделаем только один шаг от демократии городских митингов к представительной демократии, то сразу должны будем ввести возможное расхождение между интересами представителя или агента, избранного или назначенного для того, чтобы действовать от имени группы, и интересами самих членов группы.

Именно здесь конкуренция на выборах как институт играет роль, имеющую некоторое сходство с ролью рыночной конкуренции в экономике. В последней принцип суверенитета потребителя преобладает при достаточной конкуренции среди продавцов. В идеале ни один продавец не может иметь какой-либо власти над покупателем. Однако в какой степени система конкуренции на выборах порождает сравнимые результаты? До какой степени суверенитет избирателя аналогичен суверенитету потребителя? Следует признать наличие серьезных различий, несмотря на имеющиеся сходства. Отдельные лица или партии, стремящиеся представлять интересы избирателей, состязаются между собой за то, чтобы получить их одобрение или расположение подобно продавцам на рынках товаров и услуг с несовершенной конкуренцией. Однако политика решительно отличается от рынков тем, что в политической конкуренции имеются взаимоиск-

лючающие группы проигравших и победителей. Побеждает только один кандидат или партия, остальные проигрывают. Только одна партия является правящей партией. Одним из способов установить принципиальное различие в данном случае — это сказать, что в экономическом обмене решения принимаются на основе предельных величин, в терминах «больше или меньше», в то время как в политике выбирают среди взаимоисключающих альтернатив в терминах «все или ничего». Избиратель может испытывать такое разочарование, если его кандидат, или партия, или политическое предложение не проходят, которое не наблюдается в рыночном обмене.

В лучшем случае конкуренция на выборах устанавливает пределы свободе употребления власти со стороны тех, кто достиг успеха в получении поста. Перспективы перевыборов заставляют политиков следить за тем, чтобы их собственные интересы не выходили за разумные пределы интересов медианного избирателя, но не существует ничего, что направило бы результаты в сторону обеспечения нужд немедианных групп избирателей.

Теория бюрократии

Даже если мы отклоним возможные расхождения между интересами законодателей, выступающих в качестве выбранных доверенных лиц избирателей, и интересами последних, мы останемся без эффективной модели правительства, так как не учтено поведение тех лиц, кто фактически *поставляет* товары и услуги от имени государства. Избиратели избирают законодательные власти или парламенты. Члены законодательной власти, действуя через коалиции или партии, осуществляют отбор среди различных политических альтернатив или вариантов выбора. Однако поведение политики, реальный процесс управления, остается в руках тех, кто занимает посты в бюрократической системе. Как ведут себя эти лица? Как примиряются конфликты между их собственными интересами и интересами избирателей?

Недавние достижения в развитии теории общественного выбора продемонстрировали пределы законодательного контроля за свободой бюрократии в осуществлении власти. Современное правительство сложно и многосторонне, поэтому на долю зако-

нодательных органов может прийти только ничтожно малая часть всех принятых реальных политических решений. Бюрократам должна быть предоставлена свобода осуществлять власть в широкой области принятия решений. Далее, бюрократия может манипулировать повесткой дня законодательных органов с целью обеспечения результатов, отвечающих ее собственным интересам. Бюрократия может натравливать одну часть законодателей на другую, гарантируя таким образом рост бюджетов далеко за пределы вероятной эффективности.

Теоретики общественного выбора начали все чаще моделировать государства скорее в форме монополии, чем конкуренции. Конкуренция на выборах стала все больше рассматриваться как конкуренция среди потенциальных монополистов, все из которых претендуют на эксклюзивную привилегию, причем допускается, что поведение добывающегося успеха претендента характеризуется максимизацией прибыли. Правительства рассматриваются как эксплуататоры граждан, а не как средства, дающие гражданам возможность обеспечить себя теми товарами и услугами, которые легче всего получить, действуя сообща или коллективно. Как современный анализ, так и эмпирически наблюдаемые факты наводят на мысль, что правительства в самом деле отбились от рук.

Левиафан будет ограничен?

Быстро нарастающее количество разработок в теории общественного выбора — от усложненного анализа схем объединения индивидуальных предпочтений в непротиворечивые коллективные результаты, через множество моделей, с убедительной логикой демонстрирующих, что политические правила и институты не работают так, как могли бы обещать их идеализированные образы; до целого ряда эмпирических исследований, подтверждавших основную экономическую модель политики, — все они оказались влиятельными в деле изменения взглядов современного человека на правительство и политический процесс. Романтика прошла и, возможно, никогда не вернется. Социалистический рай утрачен. Политики и бюрократы рассматриваются как обычные люди, подобные всем остальным, а «политика» рассматривается как ряд соглашений, если хотите, как игра, где многие игроки с

совершенно различными целями взаимодействуют так, чтобы получить ряд результатов, которые ни по каким стандартам не могут быть ни внутренне согласованными, ни эффективными.

Не хочу утверждать (и не хочу, чтобы меня подозревали в этом), что теория общественного выбора внесла очень большой вклад в переворот во мнениях и отвечает за сдвиг парадигмы. Для ученых, занимающихся общественными науками, и для интеллектуалов наличие альтернативной модели политического процесса, вероятно, имело большое значение. Однако на изменение позиции широкой публики в значительно большей степени, чем любая система идей или идеология, повлияло простое наблюдение того факта, что правительства не держат обещаний.

Я уже отмечал выше, что заблуждение политической науки XIX–XX вв. заключается в слепой вере в то, что путем одних только электоральных ограничений будет возможно держать под контролем левиафановские наклонности правительства. Опыт западных стран после Второй мировой войны показал несостоятельность этой идеи. И вот теперь мы вновь стремимся установить конституционные ограничения деятельности правительства в дополнение к тем, которые реализуются через демократические электоральные меры. По крайней мере мы пытаемся сделать это в США. Я не уверен, что подобное движение наблюдается в Европе, за исключением минимальных усилий. Мне представляется весьма сомнительным, чтобы данная цель могла быть успешно осуществлена. Получив в свое распоряжение такие доли национального дохода или продукта, о которых невозможно было мечтать даже в наиболее радужных ранних социал-демократических прогнозах, современные правящие бюрократы не сдадут без борьбы свои позиции в обществе.

Тем не менее меры принимаются и будут приниматься. В Америке 1978 г. был годом Предложения 13, когда избиратели Калифорнии отклонили большинством два к одному рост государственных расходов и налогообложения. Это событие привело к распространению политических ударных волн по всему западному миру. В 1979 г. США были наводнены на всех уровнях управления различными предложениями, направленными на ограничение расширения власти государства. Политическая респектабельность стала определяться вновь всплывшим на поверхность лозунгом XVIII в.: «Обуздать страсти правителя».

Я уже указывал, что разработки в теории общественного выбора могли до некоторой степени повлиять на изменение позиций по отношению к бюрократии, политикам и правительству. Однако остается вопрос о том, какой вклад могла бы внести теория общественного выбора при наличии растущего недоверия к традиционным политическим институтам. Именно здесь экономическая теория конституций, представленная ранее как часть анализа общественного выбора, становится наиболее важной областью, на которую следует сделать упор. Перед западными обществами встает задача *реконструкции*; следует пересмотреть и перестроить основные политические институты, чтобы сохранить как правительства, так и граждан в границах терпимости. Однако мы приближаемся к периоду, когда критического диагноза уже недостаточно. Если ограничиться одной только критикой, то можно вызвать хаос в форме либо постепенного, либо резкого разрушения. Реконструктивная реформа в наших институтах может быть проведена без революции слева или справа, но этот путь к будущему требует от общества понимания пределов, а также цены перемен. Фанатизм в антиполитических, антиправительственных и антиинституционных движениях может привести к сдвигу в сторону анархистского террора, джунглей, о которых нас предупреждал Гоббс. Мы должны четко представлять себе «чудо» общественного строя во время поисков путей и средств реформирования организаций, которые, как нам кажется, вышли из-под контроля. Я полагаю, что теория общественного выбора предлагает аналитическое основание, позволяющее нам обсудить подлинную переделку в наших конституциях, которую можно осуществить без значительных общественных затрат.

Литература

- Arrow, K. *Social Choice and Individual Values*. New York : John Wiley, and Sons, 1951.
- Black, D. *Theory of Committees and Elections*. Cambridge University Press, 1958.
- Buchanan, J. M. *The Limits of Liberty*. Chicago: University of Chicago Press, 1975.
- Buchanan, J. M. *From Private Preferences to Public Philosophy : The*

- Development of Public Choice*. In *The Economics of Politics*, edited by Arthur Selden, pp. 1–18. London, 1978.
- Buchanan, J.M., and Tullock, G. *The Calculus of Consent*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.
- Downs, A. *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row, 1957.
- Mueller, D. *Public Choice: A Survey*. *Journal of Economic Literature* 14, no. 2 (1976): 395–433.
- Rawls, J. *A Theory of Justice*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971.
- Tullock, G. *The Politics of Bureaucracy*. Washington, D.C.: Public Affairs Press, 1965.