

ПОЛИТИЧЕСКАЯ ЭКОНОМИЯ: СТАРАЯ И НОВАЯ

Сравнение производства частных и общественных благ, роли рынка и государства позволяет глубже понять различия между старой и новой политической экономией. Если в центре внимания старой политэкономии находилось производство материального богатства, то в центре новой — богатства нематериального. Если старая изучала, прежде всего, экономические процессы, то новая — политические. Впрочем, это не означает, что вопросы государственной политики были всегда чужды традиционной политической экономии. Однако подход к ним был несколько иным.

В центре исследований меркантилистов находились проблемы торгового и платежного баланса. Меркантилисты не были пассивными наблюдателями, они пытались активно воздействовать на экономическую жизнь с помощью абсолютистского государства. Торговая буржуазия стремилась выдать свою точку зрения за национальный общегосударственный интерес. Протекционистская политика стала выражением временного союза дворянства и торговой буржуазии.

В отличие от классической политэкономии теория общественного выбора применяет экономическую методологию к исследованию политики и политических процессов. С самого зарождения предмета он являлся междисциплинарным. Начало было положено более чем двести лет назад в исследованиях правил голосования, предпринятых двумя французскими математиками: Жаном-Шарлем де Бордом (1781), маркизом де Кондорсе (1785). Последующие аналитические исследования в XIX в. правил голосования были также в значительной степени выполнены математиком Чарльзом Доджсоном, известным широким читателям под псевдонимом Льюис Кэрролл¹.

В отличие от меркантилистов, Адам Смит в «Богатстве народов» (1776) подчеркнул значение государства, во-первых, в охране и защите частной собственности как от посягательств со стороны других членов данного общества, так и от зарубежных стран, и, во-вторых, в производстве таких благ, которые не выгодны частным производителям. Давид Рикардо посвятил свое основное сочинение анализу основ налогообложения (1817).

Однако в 30-е гг. XIX в. либеральная доктрина разделяется на два направления: *классически либеральную*, которая отстаивает свободу предпринимательства и невмешательства государства в экономику, и реформистскую, *современно либеральную* концепцию, которая, не отказываясь от базовых либеральных ценностей, ратует за активную роль государства. В главе второго направления и оказались И. Бентам, Дж. Милль, Дж. С. Милль. Либеральный реформизм был основан на вере в возможность постепенной и последовательной трансформации современного ему капитализма в более справедливое и гуманное общество путем разумного законодательства.

Карл Маркс (1818–1883) не оставил нам специальной монографии, посвященной экономическим функциям государства. Маркс предполагал заняться этим после завершения работы над «Капиталом» в книге VI «Государство». Однако в ряде статей, особенно в ранний период своего творчества, он охарактеризовал экономические функции бюрократии. В «Манифесте коммунистической партии» и 24 главе первого тома «Капитала» при анализе исторической тенденции капиталистического накопления об-

¹ Подробнее см.: Нуреев Р.М. (2005). Теория общественного выбора. М.: ГУ-ВШЭ. С. 31–32, 165–166, 209–210.

разно показана роль государства в период становления капитализма. В «Критике готской программы» высказана идея об отмирании государства при коммунизме.

В рамках либерального реформизма была поставлена проблема активного вмешательства государства в экономику как фактора прогрессивного развития. Правда, в то время под вмешательством государства в экономику имелась в виду не экономическая политика в современном смысле слова (кредитно-денежная, фискальная и т.д.), а законодательная деятельность, направленная на регулирование рабочего дня, условий безопасности труда, уровня минимальной заработной платы, а также вмешательство (при необходимости) в социальные конфликты. Эти идеи получают дальнейшее развитие в трудах представителей французского солидаризма и немецкого катедер-социализма, выступавших за сильное патерналистское государство. Однако не эти концепции определяли основное направление развития экономической теории.

По мере того, как борьба с феодальной идеологией уходила на задний план, философия хозяйства вытеснялась практическими рекомендациями. Альфред Маршалл отдал государству более скромную роль. Его анализу посвящена лишь последняя, 5-я книга «Принципов экономикса» (1890). В ней освещаются традиционные вопросы налогообложения, хотя аспекты выбираются уже новые — проблема перемещения налогового бремени.

Критика вмешательства государства в экономику обосновывается в книге Леона Вальраса «Очерки социальной экономии. Теории распределения общественного богатства» (1896). Автор выступает за минимальное государство, функции которого должны быть ограничены лишь производством общественных благ и контролем за монополиями. Такое ограничение экономических функций позволяет снизить уровень налогов, главными из которых, по мнению Л. Вальраса, должны быть налоги не на доходы, а на собственность.

Важный вклад в формирование предпосылок будущей теории общественного выбора внесла итальянская школа общественных финансов (*М. Панталени, А. Де Витти де Марко, У. Мацолла* и др.). В частности, итальянский экономист Уго Мацолла, исследовавший проблемы государственных финансов, фактически первым четко и ясно сформулировал природу общественных благ (1890). Уже в 1896 г. шведский экономист Кнут Викселль показал, что разрыв между предельными частными и социальными издержками (MPC и MSC) может быть покрыт за счет налогов и государственных расходов, причем определить требуемое количество общественных благ можно лишь политическим путем — через голосование. В его работе, по мнению Дж. Бьюкенена, уже более или менее четко сформулированы предпосылки, на которых будет базироваться теория общественного выбора (методологический индивидуализм, концепция экономического человека и подход к политике как к обмену).

Четкое разделение на индивидуальные и общественные блага поставило перед учеными проблему их качественного различия, с одной стороны, и сложения в целях максимизации общественного благосостояния, с другой. Эта проблема была поставлена в «Курсе политической экономии» (1896–1897) Вильфредо Парето и «Богатстве и благосостоянии» (1912) и «Экономической теории благосостояния» (1920) Артура Сесила Пигу, что дало импульс для разработки критериев оценки благосостояния в трудах Н. Калдора, Т. Ситовски, А. Бергсона, Э. Линдаля и др.

Однако подлинную революцию в экономической теории произвела опубликованная в 1936 г. «Общая теория занятости, процента и денег» Джона Мейнарда Кейнса. С его именем связано рождение нового направления западной экономической мысли — кейнсианства, поставившего в центр внимания проблемы экономической политики государства. Кейнс отказывается от некоторых основных постула-

тов неоклассического учения, в частности, от рассмотрения рынка как идеального саморегулирующегося механизма. Рынок, с точки зрения Кейнса, не может обеспечить «эффективный спрос», поэтому стимулировать его должно государство посредством кредитно-денежной и бюджетной политики. Эта политика должна поощрять частные инвестиции и рост потребительских расходов таким образом, чтобы способствовать наиболее быстрому росту национального дохода. Практическая направленность теории Кейнса обеспечила ей широкую популярность в послевоенные годы. Кейнсианские рецепты стали идеологической программой смешанной экономики и теории «государства всеобщего благоденствия» (*welfare state*).

С начала 1950-х гг. некейнсианцы (*Р. Хэппод, Е. Домар, Э. Хансен* и др.) активно разрабатывают проблемы экономической динамики и прежде всего темпов и факторов роста, стремятся найти оптимальное соотношение между занятостью и инфляцией. На это же направлена концепция «неоклассического синтеза» Пола Энтони Самуэльсона, пытавшегося органически соединить методы рыночного и государственного регулирования. Современная версия теории общественных благ была сформулирована П.Э. Самуэльсоном еще в статье «Чистая теория общественных расходов» (1954).

Посткейнсианцы (*Джоан Робинсон, Пьеро Сраффа, Николас Калдор* и др.) в 1960–70-е гг. сделали попытку дополнить кейнсианство идеями Д. Рикардо. Неорикардианцы выступают за более уравнительное распределение доходов, ограничение рыночной конкуренции, проведение системы мер для эффективной борьбы с инфляцией.

Однако 1970-е гг. стали периодом разочарования в кейнсианстве. Предлагаемые рецепты оказались недостаточно эффективными, чтобы остановить одновременное усиление инфляции, падение производства и увеличение безработицы.

Кейнсианская парадигма не сумела полностью вытеснить неоклассическую. Попытка объединить обе парадигмы в форме неоклассического синтеза не увенчалась успехом, так как не отличалась цельностью; она отрицала при анализе макроэкономических процессов то, из чего исходила в микроэкономике. Более того, в 1970-80-е гг. новые направления неоклассики (монетаризм, новая классическая экономика, теория общественного выбора) заметно теснят кейнсианство.

Определённый вклад в становление теории общественного выбора внесла неоавстрийская экономическая школа в лице Л. Мизеса, Ф. фон Хайека и Й. Шумпетера. Л. Мизес обращает внимание на особенности бюрократического управления и роль групповых интересов, показывая усиление их влияния на экономическую политику. Ф. фон Хайек одним из первых осознает опасность неконтролируемой деятельности парламента и выдвигает оригинальную концепцию конституционной экономики. Й. Шумпетер, особенно в своей книге «Капитализм, социализм и демократия», показывает роль политических институтов в трансформации социализма.

Развитие неоинституционализма способствовало переосмыслению роли государства. В целом, неоинституционализм довольно критически относится к этой роли, считая, что усиление государства способствует снижению экономической эффективности рыночного механизма. Именно против государственного вмешательства в экономику и была направлена теорема (1960) Рональда Коуза. Однако неоинституционалисты понимают, что сложные формы обмена невозможны без активного участия государства, которое специфицирует права собственности и обеспечивает выполнение контрактов. Обладая этой важной монополией на применение насилия по отношению к взрослому населению, государство получает возможность перераспределять права собственности и в свою пользу. Более того, государство может порождать неэффективные институты, благодаря которым оно может присваивать значительную часть до-

ходов общества. Поэтому появляются группы с особыми интересами, которые склонны изменять «правила игры» в свою пользу, занимаясь поиском политической ренты (Э. Крюгер, 1974). К тому же само изменение старых институтов, а также создание новых требует огромных первоначальных вложений, многие из которых были сделаны ранее и с трудом поддаются изменению. Дело в том, что на освоение этих правил игры люди уже затратили значительные ресурсы, и поэтому введение новых институтов не только требует дополнительных затрат, но и обесценивает уже имеющийся «институциональный» капитал. Возникает своеобразная зависимость от траектории предшествующего развития (*path dependence problem*).

Ни монетаристы, ни новые классики, критиковавшие кейнсианцев, не ставили под сомнение надежность самого механизма принятия политических решений. Этот недостаток пытались преодолеть сторонники сформировавшейся в 50–60-е гг. теории общественного выбора (Д. Блэк, К. Эрроу, Э. Даунс, Дж. Бьюкенен, Г. Таллок, М. Олсон, Д. Мюллер, Р. Толлисон, У. Нисканен и др.). Критикуя кейнсианцев, представители этой теории поставили под сомнение эффективность государственного вмешательства в экономику. Последовательно используя принципы классического либерализма и методы маржинального анализа, они активно вторглись в область, традиционно считавшуюся сферой деятельности политологов, юристов и социологов, что 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**.

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.

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 — 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.

Как и везде, экономический империализм в политике проходит три основных этапа. На первом этапе мы видим стремительную оккупацию «вражеской территории». Традиционные для политологии понятия быстро переводятся на экономический язык. И кажется, что дело заключается лишь в частном приложении общеэкономических принципов (максимизирующее поведение, рыночное равновесие, устойчивость вкусов и предпочтений, соотношение предельных выгод и затрат и т.д.). На втором этапе «захваченный материал» начинает сопротивляться. Дело в том, что математический

инструментарий имеет собственную логику развития и часто внедряется без учета специфики данной науки. Для его адекватного применения требуется углубление, осмысление самих понятий экономической науки. Возникает проблема выбора между истиной и строгостью².

На третьем этапе осуществляется синтез первых двух. Возникает новое качество, которое хотя и показывает, что претензии экономики на роль универсальной науки несколько преувеличены, тем не менее «вторжение» привело к рождению нового знания и взаимному обогащению обеих наук.

Есть и еще одно преимущество такого проникновения. Экономический империализм подкупает не только своей строгостью, но и преимуществами изложения: его легче изучать и пропагандировать. Более того, он помогает найти правильный выбор в стандартных ситуациях. Однако его применение предполагает углубление предпосылок. В этом направлении наибольших успехов достигла конституционная экономика.

В центре внимания первого поколения теоретиков общественного выбора находились провалы государства. Джеймс Бьюкенен и Гордон Таллок в «Расчете согласия» (1962) исследуют свойства правительственных учреждений, которые разработаны гражданами, чтобы продвинуть их общие интересы (*Парето-оптимальность используется как нормативная точка отсчета в большой части экономики*). Кеннет Эрроу (1951) включает Парето-оптимальность как одну из аксиом, которая удовлетворяет идеальному набору учреждений. Это позволяет ему показать ограниченность демократических процедур, их манипулируемость (в условиях отсутствия диктатуры).

Дункан Блэк (1948) показывает, что исследование принципа большинства может также рассматриваться как нормативные поиски, с целью определения условий, при которых принцип большинства может привести к равновесию.

Уильям Райкер в «Теории политических коалиций» (1962) и Мансур Олсон в «Логике коллективного действия» (1965) исследуют роль коалиций и особенности формирования групп интересов. Среди ранней классики фактически они были единственными, исследовавшими политическое поведение.

Таким образом, основоположники теории общественного выбора в своих ранних работах показали отрицательное отношение к потенциалу демократии и её эффектам. Оказалось, что никакая процедура соединений индивидуальных предпочтений не была совместима с минимальным набором нормативных ограничений. Единственного равновесия просто не существовало. Маленькие группы с узкими интересами имели непропорционально большое влияние на результаты, несмотря на демократическую процедуру принятия решений. Правительственная бюрократия становилась слишком громоздкой и неэффективной, тогда как избиратели оставались неосведомленными даже о важнейших проблемах.

После формулировки исходных критических постулатов начался период эмпирической проверки моделей и гипотез. В его ходе выяснилось, как и почему люди голосуют, как на практике осуществляется логроллинг и каковы плюсы и минусы этого процесса, каковы закономерности политических деловых циклов, как реально осуществляется поиск политической ренты. Удивительно, но оказалось, что большая часть литературы конца XX — начала XXI вв. по теории общественного выбора подчеркивает положительную сторону деятельности правительств, помогает понять то,

² Действительно, как можно рационально объяснить участие людей в голосовании, когда легко подсчитать, что их влияние на исход выборов представляет весьма и весьма скромную величину (например, в России величина этого влияния в среднем избирательном округе, включающем около 500 тыс. чел., равна в среднем 0,0011). См.: *Алескеров Ф.Т. и Ортешук П.* (1995). *Выборы. Голосование. Партии.* М.: «Академия». 33.

что фактически делают правительства и как люди стремятся рационально реализовать свой личный интерес в политике.

Большая часть экспериментальной литературы в экономике и общественном выборе может рассматриваться как проверка достоверности поведенческих предположений, сделанных в различных моделях (Хоффманом, Остром и Ходоком), то есть попытка определить, какие поведенческие предположения являются самыми разумными. Психология, социология, политическая наука и экономика исследуют различные аспекты человеческого поведения. Каждая наука ищет свой собственный способ описать модели индивидуального и социального поведения.

Новый этап начинается после краха социализма, когда всё большее и большее внимание исследователей привлекают недемократические формы государственной власти. Всё большее внимание исследователей привлекают проблемы экономической теории диктатуры³ и терроризма⁴. Поэтому на ежегодных американских и европейских конференциях по теории общественного выбора проводятся специальные секции по экономике религии и терроризма. Изучение альтернативных демократических форм имеет важное значение и для экономики развития⁵.

Р.М. НУРЕЕВ

³ См.: *Wintrobe, K.* (1998). *The Political Economy of Dictatorship*. Cambridge, NY; *Olson, M.* (2000). *Power and Prosperity: Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorship*. Cambridge, NY; *Acemoglu, D.* (2005). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge, NY.

⁴ См.: *Caplan, B.* (2006). *Terrorism: The Relevance of the Rational Choice Model* // *Public Choice*. Vol. 128 (1–2). С. 91–107; *Iannaccone, L.* and *Berman, E.* (2006). *Religious Extremism: The Good, The Bad and the Deadly* // *Public Choice*. Vol. 128 (1–2). С. 109–129 etc.

⁵ Подробнее см.: *Нуреев Р.М.* (2008). *Экономика развития*. М.: НОРМА. Гл. 9–10. С. 347–423.