

П.А. ОРЕХОВСКИЙ

**ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ ДЕМОКРАТИЯ 2020
В СВЕТЕ ТЕОРИИ ОБЩЕСТВЕННОГО ВЫБОРА:
УРОКИ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ДИЗАЙНА
ДЛЯ РОССИИ***

2020 г. ознаменовался большими знаковыми событиями: в первую очередь, политическим кризисом в США, связанным с выборами президента, во-вторых, выходом Великобритании из состава ЕС, в-третьих, неожиданным возвращением к власти левых сил в некоторых странах Латинской Америки. Это заставляет вернуться к основаниям и выводам теории общественного выбора — инструмента, который позволял анализировать и прогнозировать политико-экономическое поведение современных электоральных демократий. В статье констатируется, что размывание среднего класса приводит к доминированию меньшинств и их ценностей. Позиция медианного избирателя теряет свое прежнее значение. В результате политическая дуополия становится неустойчивой, в отличие от модели политического плюрализма (олигополии). Стремление стран со средним уровнем дохода и высокой степенью социальной дифференциации заимствовать двухпартийную систему в надежде на то, что это позволит обеспечить политическую устойчивость, следует признать ошибочным. Напротив, конструкция американского федерализма, которую многие исследователи считают архаичной, эффективно защищает горизонтальную демократию и препятствует навязыванию ценностей агрессивных коалиций меньшинств. Использование той или иной модификации «коллегий выборщиков» на выборах президента и парламента позволило бы укрепить федеративные начала горизонтальной демократии в России. Представлен анализ двух основных подходов к анализу коррупции — как оппортунистического поведения агента в модели принципал — агент и как статусной ренты. Критика последнего подхода выявляет взгляд на Россию как на «институционального мутанта». Авторы, придерживающиеся интерпретации коррупции как статусной ренты, склонны игнорировать рентоориентированное поведение акторов в богатых странах. В статье обосновывается идея переноса в Россию американского законодательства, регулирующего поведение лоббистов, внесение средств в избирательные

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета при Правительстве Российской Федерации по теме «Участие России в экспорте и импорте институтов».

фонды партий и политиков. Такая трансплантация позволит резко сократить объем отечественной коррупции, заодно сделав «избирательные машины» намного более транспарентными.

Ключевые слова: новая политэкономия, теория общественного выбора, медианный избиратель, федерализм, субъект федерации, коррупция, лоббизм.

JEL: B52, H77, P16

Постановка проблемы: общественный выбор в «преимущественно однородном» обществе

Политическая экономия XIX в. от Рикардо до Маркса и Милля во многом исходила из признания противоречия классовых интересов. Проблема распределения национального дохода, как ее в свое время поставил Рикардо, выглядела как «игра с нулевой суммой». Наличие в то время различных цензов (в первую очередь, имущественных) делало вопрос о связи между представительством различных групп в парламенте, выборами и экономическим развитием неактуальным. «Рабочий вопрос» в разных странах решался по-разному (в этом отношении особый интерес представляет новая историческая школа и катедер-социализм в Германии). Однако утверждение о существовании антагонизма социальных классов считалось банальностью.

Научная революция, которую осуществила теория общественного выбора, неявно отражала принципиально другие социально-экономические условия, сформировавшиеся после Второй мировой войны. К 1960-м гг. в богатых странах появился средний класс, с которым себя стало идентифицировать большинство населения. Само наименование «средний» свидетельствовало о том, что социологи, как и экономисты, *перестали рассматривать власть и доход как объекты антагонистических конфликтов*. Суть прежних конституций — законодательное ограничение власти монарха, который на протяжении долгого времени мог выступать в роли главного экспроприатора имущества и доходов своих подданных. Общественный договор в этом старом варианте предполагал внутреннюю безопасность в обмен на налоги, задавая определенные, весьма либеральные, рамки для экономической деятельности. Внимание экономистов могли привлекать некоторые нарушения прав субъектов рынка, которые возникали в связи с деятельностью монополий [1], однако «производство законов» в целом оставалось в стороне от экономического анализа, оставаясь сферой внимания правоведов и политических философов. В этом отношении идеи Бьюкенена и Таллока о том, что конституция представляет собой «расчет согласия» для создания механизма по производству общественных благ [2], представляла собой радикальный сдвиг во взглядах на государство и общественный договор.

Нельзя сказать, что теория общественного выбора исходит из посылки о полной однородности общества. Напротив, исходными гипотезами

тезами являются различия в предпочтениях избирателей. Известный парадокс голосования Кондорсе — Эрроу как раз и связан с наличием двух и более экстремумов в предпочтениях, именно в этом случае может возникнуть ситуация циклического голосования. И все же общество в этом случае является «преимущественно однородным», в нем отсутствуют *непримиримые, антагонистические* интересы¹. Именно на этом основан ряд концептов теории общественного выбора, о которых далее и пойдет речь.

Во-первых, это концепт медианного избирателя. По сути, он играет в теории общественного выбора такую же роль, как концепт репрезентативной фирмы в микроэкономике. В соответствии с теоремой Хотеллинга — Даунса, выборы выигрывает та партия, за которую проголосует этот избиратель. А его предпочтения, в свою очередь, определяются его положением по отношению к «крайним» политикам, «экстремистам», «радикалам». Медианный избиратель — центрист. В силу этого, если удастся включить его в коалицию (неважно, слева или справа), эта коалиция автоматически даст большинство голосов на выборах.

Легко заметить, что концепт медианного избирателя непосредственно связан с концептом среднего класса, что исключает политический конфликт многочисленного электората труда с малочисленными избирателями капитала. Признание этого как социально-экономической реальности полностью меняет прежнюю картину политической борьбы, где партии являлись «выразителями интересов различных социальных групп». Теперь партии во многом представляют собой «избирательные машины» [3, с. 171–184]. Важно получить большинство в парламенте, а *потом уже* проводить тот или иной политический курс, кейнсианскую или неолиберальную экономическую политику. Традиционный взгляд на электоральную политику предполагал, что избирателям необходимо представить какую-либо привлекательную программу в расчете на то, что они выберут тех, кто «будет отстаивать их интересы». Но если список выдвинутых требований не устраивает медианного избирателя, это означает, что партия проиграет выборы. Поэтому *разные программы стали все больше напоминать друг друга*, а заодно и сами партии стали укрупняться. При этом, как и раньше, чем мощнее «избирательная машина», а заодно чем больше партийные боссы на местах взаимодействуют с простыми избирателями, тем выше вероятность электорального успеха. Во второй половине XX в. такая характеристика избирательного процесса стала уже банальностью. К сожалению, ее отличие от прежней риторики, в которой партии по-прежнему являются «выразителями

¹ Стоит отметить и трансформацию в этот период самого понятия «политическое», суть которого, по К. Шмитту, предполагает разделение друга и врага. И Х. Арндт, и позднее Ю. Хабермас, как и другие влиятельные политические философы того времени, используют другие дискурсы «политического»: будь то республиканизм («общее дело») и/или перенос рынка как механизма кооперации между агентами в политическую сферу. Мышление в рамках «антагонизмов» рассматривается как признак тоталитаризма, а философов, использовавших такой прием, относят к «врагам открытого общества» (К. Поппер).

классовых интересов», подчеркивается сравнительно редко. В России часто имеет место смешение старого классового и нового «преимущественно однородного» дискурсов, что приводит к путанице. Чтобы этого избежать, иногда говорят о ядерном электорате той или иной большой партии, однако последний, как правило, представляет собой небольшое меньшинство.

Во-вторых, это вопрос о сочетании вертикальной и горизонтальной демократии, который остро стоит для всех федеративных государств. Горизонтальная, или территориальная, как определял федерализм Т. Джефферсон, демократия предполагает наличие равноправных субъектов федерации с различающимися интересами. Напротив, вертикальная демократия игнорирует территориальные различия. Принцип «один человек — один голос» действует одинаково для избирателей в Москве и в Сибири.

Естественно, что экономическое развитие разных частей страны происходит неравномерно. Однако теория общественного выбора предполагает, что государство несет равные обязательства перед гражданами, и в этом отношении все должны иметь равный доступ к общественным благам — образованию, здравоохранению, социальному обеспечению, судебной системе и т.д. Такое равенство, очевидно, предполагает, что на федеральный центр ложатся существенные бюджетные обязательства, в свою очередь требующие централизации существенной части налоговых поступлений. Но это может входить в противоречие с равенством субъектов федерации — кто-то платит больше, а получает меньше, на каких-то территориях функционируют федеральные корпорации и/или объекты федеральной инфраструктуры, что создает определенные преимущества, и т.д. Выход, который предлагает для разрешения таких противоречий теория общественного сектора, хорошо известен — это *субсидиарность*: принцип максимальной самостоятельности мест в распоряжении бюджетными средствами. В пределе большая часть налоговых поступлений должна тратиться там же, где они уплачиваются.

Однако субсидиарность опять-таки предполагает «преимущественную однородность» субъектов федерации. В противном случае могут возникать серьезные конфликты вплоть до развития сепаратистских настроений. И легко заметить, что такие настроения теперь возникают даже в сравнительно благополучных и относительно однородных европейских странах. Пример брексита показывает, что даже при высоких уровнях душевого дохода центробежные тенденции могут оказаться сильнее, чем центростремительные, и горизонтальная демократия может победить вертикальную.

Наконец, в-третьих, из концептов медианного избирателя и субсидиарности следует, что теория общественного выбора предполагает, что парламентарии, как и президент, могут действовать в своих собственных интересах, не совпадающих ни с интересами отдельных избирателей, ни с интересами территорий. Соответствующими концептами, которые используются для анализа поведения политиков, являются лоббизм,

группы погони за рентой, пакетное голосование, логрولлинг. Важной частью теории общественного выбора, разработанной М. Олсоном, является анализ роли малых групп [4] и роли явных и неявных соглашений в развитии социального склероза [5].

Россия — страна со средним доходом. Как и многие такие страны, она характеризуется высокой поляризованностью как социальных групп, так и городов, и регионов. Положения теории общественного выбора для анализа российского общества и государства могут применяться только с большими оговорками. Однако именно эта теория представляется наиболее важной при выборе институционального дизайна социального государства, которое, согласно ст. 7 Конституции России, является целью отечественного государственного строительства. События последних лет, и особенно 2020 г., заставляют во многом переосмыслить положения теории общественного выбора. Естественно, речь не идет о всей теории, более того, другого относительно адекватного институционального описания электоральной демократии сейчас просто нет. Речь пойдет только об указанных выше трех важнейших концептах. Простой, без существенных оговорок перенос этих понятий в российскую новую политическую экономию, как и последующая практика импорта институтов, может привести к большим негативным последствиям.

Медианный избиратель и «непримиримые» меньшинства

Концепция медианного избирателя соответствует реальности, если в отношении многих характеристик — от приоритетной шкалы налогообложения до обязательного призыва на службу в вооруженные силы (или службы по контракту), от социального страхования до финансирования кинематографа — существует *устойчивое большинство с одинаковой (близкой к одинаковой) шкалой предпочтений*. В качестве такого большинства в общем-то и выступал средний класс. Однако даже в США в конце XX в. ситуация существенно меняется, и по многим вопросам образуется всего лишь ситуативная коалиция меньшинств.

При этом в условиях двухпартийной системы *внешне* все остается по-прежнему. В парламенте, где представлены *две* партии, не может быть коалиции меньшинств, решение принимается большинством. Поэтому изменения социальной структуры никак не отражаются на форме политического представительства в федеральном парламенте. И это может приводить к неожиданным и очень острым политическим кризисам, один из которых и наблюдался в США в 2020 г.

Переход от большинства к коалиции меньшинств приводит к тому, что меньшинства с устойчивыми жесткими предпочтениями начинают доминировать. Н. Талеб описывает закономерности этого процесса следующим образом: «Те, кто ест трансгенные продукты, будут есть и продукты без ГМО, но не наоборот. Хватит скромной доли — не более 5% — равномерно распределенных любителей пищи без ГМО, чтобы *все*

население стало есть пищу без ГМО. Почему? Представьте себе, что вы организуете корпоратив... Будете ли вы рассылать гостям опросник — едят ли они трансгенные продукты или нет, нужно ли им особое меню? Не будете. Вы просто выберете продукты без ГМО, если разница в ценах не столь уж велика. А разница в ценах на деле ничтожная, потому что стоимость (скоропортящихся) продуктов питания в США по большей части (на 80–90%) определяется расходами на распространение и хранение, а не затратами фермера» [6, с. 116].

Понятно, что пример Талеба — *двухмерный* (выбор между продуктами с ГМО и без ГМО). Такая же двухмерная ситуация лежит в основе хорошо известной экономистам модели расовой сегрегации лауреата Нобелевской премии по экономике Т. Шеллинга. Само явление возникает не в результате какой-то целенаправленной политики, а в связи с тем, что люди предпочитают селиться рядом с теми, кто обладает общими с ними характеристиками (в данном случае это цвет кожи). Поэтому даже если при первоначальном расселении специально смешать признаки, через какое-то время путем обмена и/или продажи (приобретения жилья) опять образуются «белые» и «черные» районы.

Размывание среднего класса приводит к тому, что меньшинства начинают навязывать свое мнение по всем вопросам — будь то однополые браки, свобода миграции или налогообложение (если большинство будет за прогрессию, а меньшинство — жестко против, то такая норма *не будет* принята). Модель медианного избирателя перестает работать вследствие нарушения ее важнейшей посылки — у общества возникает ситуация *множества* предпочтений. В результате в парламент могут выбрать не тех, кто нравится большинству, а того, *против кого меньше всего возражений*. Но это совершенно другая политическая ситуация: на выборах побеждает аутсайдер избирательной гонки (напомним, именно в качестве такого аутайдера демократической партии рассматривался престарелый Дж. Байден).

Как уже говорилось, многие страны со средним доходом общества гораздо более поляризованы, а средний класс с его специфическим политическим самосознанием является влиятельным меньшинством; сама же медиана располагается существенно ниже средней арифметической (по крайней мере, если говорить о распределении доходов и имущества). В этом случае ориентация на медианного избирателя может привести к провалу на выборах (в качестве примера можно привести выборы в российскую Государственную Думу 1990-х гг.: в парламенте оказались партии-антагонисты с небольшим преимуществом условных левых).

Но если модель медианного избирателя становится некорректной, что происходит с партийной системой? В 2020 г. в США и других странах — от Белоруссии до Венесуэлы и Боливии — широко использовалась леволиберальная политическая риторика, с апелляцией к интересам соответствующих социальных групп — от промышленных рабочих и фермеров до ЛГБТ. Может быть, происходит возвращение к партиям — авангардам социальных групп, как это было еще сто лет назад?

На самом деле ничего подобного не наблюдается, а за названиями партий по-прежнему стоят коалиции меньшинств. Наметился другой процесс, хорошо известный политической теории, однако новая политическая экономия, частью которой является теория общественного выбора, до сих пор уделяла ему мало внимания. Здесь по-прежнему популярна идея Шумпетера о демократии как рынке, где политики конкурируют за голоса избирателей [7]. Чем больше голосов соберет партия, тем выше цена ее представителей, делегируемых в парламент, тем они «качественнее».

Однако такая метафора вводит в заблуждение. В реальности за голоса избирателей борется 5–10 партий, это олигополия, а никак не «чистая конкуренция». Ситуация, когда выбор делается из двух партий – дуополия, и в случае последней возникает вопрос, насколько дуополия лучше (эффективнее), чем монополия. Экономист, рассматривая абстрактный рынок, скажет, что дело в специфике функций спроса и предложения.

Так, если монополия представлена *L*-образной кривой издержек, то при одной и той же функции спроса, вероятно, цена в условиях монополии будет ниже, а предложение выше, чем в условиях дуополии. Но насколько такие утверждения применимы к политическому рынку? Сама гипотеза о том, что монополия какой-то партии на власть может быть эффективной, выглядит ересью. Тем не менее, если вообразить себе преимущественно однородное общество, где доля среднего класса приближается к 80%, такая коммунистическая (и/или анархо-капиталистская) утопия будет голосовать по важнейшим вопросам либо консенсусом, либо «квалифицированным большинством». В этом случае экономическая точка зрения будет вполне корректной – однопартийная система приводит к минимизации издержек политических процессов.

Однако такого общества (даже в СССР) никогда не было. И российская история монополии одной партии на власть показывает, что внутри этой партии всегда существовали различные фракции, антипартийные группы, острая политическая борьба. *Партийного консенсуса никогда не было*, несмотря на формально единогласное голосование на пленумах и съездах. И когда лидер правящей партии во второй половине 1980-х стал проводить курс на ликвидацию власти КПСС, он не встретил серьезного сопротивления².

² Политический анализ действий М.С. Горбачёва и его конфликта с Б.Н. Ельциным выходит за рамки темы данной работы. Но и тот, и другой в своей борьбе были едины в стремлении ограничить и впоследствии ликвидировать власть секретариата ЦК, что автоматически означало уничтожение КПСС как *правящей* партии. Сопротивление пытались оказать только отдельные ортодоксы (наиболее известная история того времени – открытое письмо Н. Андреевой, доцента Технологического института в Ленинграде). История их маргинализации самим генеральным секретарем, провозгласившим перестройку, была весьма показательна для других членов КПСС, а выборы и созыв Съезда народных депутатов СССР в 1989 г., по сути, означали начало транзита политической власти. Но то же самое мог (и может) сделать *любой лидер правящей партии в однопартийной системе в любой стране*: последняя не допускает наличие влиятельной оппозиции. Поэтому противостояние лидеру автоматически означает раскол с последующей ликвидацией однопартийности.

В реальности политическая монополия всегда неэффективна, и издержки процесса в этом случае намного превышают выгоды. Но насколько более эффективной является дуополия?

Для получения хороших результатов дуополии достаточно простого большинства. Учитывая, что в реальности выбор является не одномерным, как в вышеприведенных примерах, а *многомерным*, такое большинство может периодически менять свои предпочтения. Это приводит к чередованию побед двух партий на очередных выборах. Теория общественного выбора если не идеально, то очень хорошо подходит для построения модели такого процесса.

Однако если устойчивого простого большинства в рассматриваемом обществе нет, то дуополия становится такой же хрупкой и неэффективной, как и монополия. Внутри партий нарастают противоречия, может возникнуть вышеуказанный негативный отбор: лучшие выбирают худшего как наименьшее из зол. По-видимому, если сокращение удельного веса среднего класса в богатых странах не удастся остановить, то последняя и наиболее известная партийная дуополия, остающаяся в США, прекратит свое существование. При этом понятно, что переход к политическому плюрализму здесь будет сопровождаться периодом неопределенности и большими социальными и политическими издержками.

Политический плюрализм — система партийной олигополии, *наиболее распространенная в мире*. Она хорошо известна политологам [8, с. 263–305]. Очевидно, что ее функционирование сопровождается относительно высокими издержками вплоть до чехарды смены правительств. И тем не менее плюрализм обеспечивает сравнительно высокую устойчивость парламента, позволяя сосуществовать коалициям меньшинств в поляризованных обществах *без наличия медианного избирателя, с действующим множеством предпочтений*. Понятно, что партии в плюралистичной системе являются «лидерскими», а не «авангардными», это *проекты по захвату и удержанию власти*. Уход харизматичного лидера может привести к слому всей политической машины, ранее обеспечивавшей успех. Это встроенные риски данной системы. В то же время, как правило, части такой электоральной машины — координаторы, региональные отделения — не исчезают с политического рынка, но встраиваются в новые движения и партии. Это снижает степень неопределенности.

Для экономиста, впрочем, в большей степени устойчивости олигополистического равновесия по сравнению с дуополией в условиях неопределенности (сравнительно быстрой смены вкусов потребителей) нет ничего удивительного. Удивительными могут выглядеть только настойчивые попытки небогатых стран выстроить свою политическую систему по примеру США. Дуополию легко можно создать, увеличивая входной барьер, например, от 5% необходимых голосов избирателей перейти к 15%, если не сработает, можно поднять еще выше. Но стоит ли? Результатом станет только рост издержек, а заодно вырастет и хруп-

кость такой дуополии. Политический рынок в таком случае превращается в хорошо известный по работам Дж. Стиглера «легальный картель», где запрещена конкуренция [9].

Вертикаль против горизонтали. Важность защиты федерализма

Принято считать, что коллегии выборщиков в штатах, которые, по сути, утверждают победу того или иного претендента на пост президента в США в *том или ином штате* (победивший в данном штате получает *все* голоса выборщиков), являются архаикой. Возможно, это и так, но сам принцип выборов первого лица государства штатами — субъектами федерации, а не большинством населения, заслуживает внимания. Более того, поскольку он защищает территориальные меньшинства, он вполне соответствует современному пониманию плюрализма и либеральной демократии.

Как показывает П. Кругман в работах по новой экономической географии, развивая идеи А. Диксита и Дж. Стиглица [10], в результате различий в трудоемкости и капиталоемкости ВРП постепенно в межрегиональном обмене формируются центр-периферийные отношения. Такие отношения являются вполне естественными (более того, в полностью однородном экономическом пространстве торговля между регионами теряет свою привлекательность). Но в условиях господства вертикальной демократии это может привести к негативным социально-экономическим последствиям. Как показано в другой нашей работе, в России инвестиции обнаруживают тесную положительную корреляцию с бюджетной обеспеченностью (расходами бюджета на 1 чел.) [11]. В результате возникает кумулятивная причинно-следственная связь: центры притягивают население, растет рынок потребительских товаров и услуг, что приносит дополнительные доходы бюджетам; рост бюджетных доходов позволяет финансировать расширение предоставления благ и услуг общественного сектора. Одновременно увеличивается не только социально-экономическое неравенство, угрожающее сепаратистскими настроениями по горизонтали, но поляризуется и общество в целом. Это, как мы показали в предыдущем разделе, приводит к неустойчивости политической системы и по вертикали.

Архаичная система выборщиков в США тем не менее серьезно ограничивает влияние четырех штатов с большим населением (Калифорнии, Техаса, Флориды и Нью-Йорка) на результаты выборов президента. Ликвидация этой системы приведет к полному переструктурированию американских «политических машин», а заодно усилит разрыв между экономиками регионов американского Среднего Запада и штатами, расположенными вдоль Восточного и Западного побережий. С большой вероятностью, впрочем, это и произойдет в течение ближайших четырех лет: если верить заявлениям американских лидеров, в США готовятся законопроекты о переходе к прямым выборам президента (через простое большинство) заодно с предоставлением гражданства и, соответ-

ственно, права голоса нелегальным мигрантам. Более того, возможно, вскоре в США удастся увидеть и работу одно- и/или полуторапартийной политической системы со всеми ее преимуществами и недостатками. Так, по общему признанию, в большой доле медиа и социальных сетей уже установилась цензура, ограничивающая свободу слова. Но в ситуации размывания среднего класса и централизации власти *так и должно быть*.

В России нет системы выборщиков, что приводит к *естественному перекосу* в пользу политической силы избирателей Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга. Конечно, в верхней палате российского парламента — Совете Федерации — все субъекты представлены на равных, но если судить по тому, что региональная дифференциация продолжает расти на протяжении почти всех последних 20 лет, этого недостаточно. Об этом же, собственно, говорит и теория общественного выбора: концентрация и централизация политической силы будет приводить и к централизации инвестиций, направляемых на развитие регионов.

Пример Европейского союза, представляющего собой сравнительно рыхлое федеративное образование, при всей своей молодости показывает, что в его рамках действует механизм, похожий на американский. Согласно принципу консенсуса, отдельные страны могут заблокировать принятие как бюджета ЕС, так и важнейших политических решений (включая, между прочим, и санкции против какой-либо страны — будь то Россия, Иран или Сирия). Это обстоятельство позволяет сохранять федеративные начала, которые могут быть существенно ослаблены при переходе к Европе регионов. Еще более важным является то, что такие принципы существенно ослабляют *власть коалиций меньшинств над другими меньшинствами*. Н. Талеб приводит множество примеров торжества меньшинств — от арахисового масла до «халяльной еды» (в Великобритании мусульман менее 5%, однако большая часть продаваемого мяса — халяль, в т.ч. 70% импортируемого из Новой Зеландии). Здесь для нас важно еще одно замечание: «свойство децентрализации, которое “интеллектуалы”... не понимают: если в политике есть, скажем, трехпроцентный порог, после которого начинается власть меньшинства, при этом *в среднем* упрямое меньшинство образует 3% населения и есть отклонения от среднего, в одних странах власть меньшинства установится, а в других нет. Если же мы соединим все страны в одну, власть меньшинства установится повсеместно. Вот почему США функционируют так хорошо. Я говорил это каждому, кто хотел слушать: мы — федерация, а не республика» [6, с. 127].

Теория общественного выбора не предлагает каких-либо нормативных моделей федерализма. Строго говоря, ее основатели исходили из того, что на территории рассматриваемого государства действуют одни и те же институты. Любопытно, что из этой посылки институциональной однородности исходят и такие разные экономисты, как Ф. Перру [12] и П. Кругман.

Но практика государственного строительства всех государств основывается на различиях между регионами. Ставятся экономические

эксперименты: появляются экономические зоны с особыми режимами правового регулирования, разрабатываются стратегии развития регионов, выделяют полюса роста и территории опережающего развития. В России, кроме этого, в 2000-е гг. появились еще и федеральные округа — своего рода продолжения администрации президента на соответствующих территориях. Тем самым неоднородность создается сверху. Причем преследуется та же цель, которая является частью проблематики теории общественного выбора — максимизация общественной полезности на единицу бюджетных затрат. Последнее предполагает, конечно же, и эгалитаризм в распределении такой общественной полезности. Субсидиарность, при всей важности данного принципа в бюджетной политике, не является решением данной проблемы.

Принцип федерализма в горизонтальной демократии означает равенство прав больших и малых регионов. Однако политики не будут считаться с этим принципом, если их электоральный успех зависит от простого большинства голосов, без институциональной привязки к субъектам федерации. Поэтому, критикуя подтасовки на выборах, возникшие при голосовании по почте в США во многом из-за отсутствия федеральной независимой структуры, отвечающей за проведение выборов на всей территории страны, следует с большим вниманием относиться к институтам, обеспечивающим согласование интересов отдельных субъектов в рамках большой федерации.

Лоббизм, группы интересов и коррупция

Коррупция в странах со средним доходом представляет собой большую, хотя и хорошо изученную тему с тысячами публикаций³. При этом в научной литературе доминируют два разных дискурса.

Первый, условно либеральный, связан с агентской моделью, в которой присутствует государство (принципал) и чиновник (агент). Чем больше государство вмешивается в экономику, тем больше хозяйственные решения отдельных участников рынка начинают зависеть от чиновника. Как указывал один из классиков либерализма Мизес: «Коррупция является настоящим спутником интервенционизма» [13, с. 689]. Отрицательная оценка коррупции всеми экономистами является банальностью — она искажает стимулы участников рынка и тормозит экономический рост [14]. Однако в либеральном дискурсе проблема не в самой коррупции, а именно в государственном вмешательстве в экономику, и бороться нужно не с коррупцией, а с интервенционизмом. Если ввести в эту агентскую модель еще один фактор, то ситуация вообще меняется: так, в случае высокой экономической свободы, коррупция будет способствовать экономическому росту, а в случае низкой экономической свободы — будет мешать [15]. Таким образом, в странах

³ Поиск только в отечественной электронной библиотеке e-library по ключевому слову «коррупция» выдает порядка 2 000 публикаций, по ссылкам, использующим это слово — 10 000.

с высокой степенью экономической свободы коррупция не представляет собой проблему, в то время как в странах с низкой степенью экономической свободы — это важнейшая проблема⁴.

Понятно, что в рамках этого дискурса социалистические страны с низкой степенью экономической свободы являются абсолютно коррумпированными: рынки в них по большей части являлись нелегальными. Однако и в современной России дело обстоит немногим лучше: например, по оценкам исследователей, прозвучавшим еще в 2009 г., 90% российских чиновников — коррупционеры [17, с. 3]. Это как-то настораживает: государство, представленное такими чиновниками, должно быть явно нелегитимным в глазах его граждан. И либо здесь необходима революция, радикально меняющая общественное устройство, либо, по крайней мере, такая федерация должна была бы развалиться на составные части. Однако ничего этого за 12 лет, прошедших с момента публикации приведенных оценок, не произошло. Хотя коррупция, если верить разным рейтингам и оценкам разных фондов, в России если и не увеличилась, то и снизилась весьма незначительно.

Эту ситуацию поясняет второй дискурс, ортогональный к первому: коррупция в этом случае интерпретируется не как оппортунизм агента по отношению к принципалу, но как *статусная рента*. Такая рента является результатом «сословной организации общества» [18], «экономики раздатка» [19], «рентоориентированного поведения» [20]. Работники в таком случае получают не продукт предельной производительности своего труда и даже не отдачу на вложенный капитал, а «пайку» согласно своему статусу. В условиях административного рынка эта «пайка» приобретает денежное выражение, но в целом она практически не связана ни с объемом трудовых усилий, ни с их реальной отдачей (производительностью).

Сразу оговоримся: концепт рентоориентированного поведения (*rent seeking*) представляется принципиально важным в нашем анализе. Дело в том, что «поместная федерация», как и «экономика раздатка» (а заодно и множество других вариантов вроде «экономики блата») являются частными случаями общего подхода к анализу институтов с позиций неразделенной «власти — собственности». Россия в свете этого подхода выглядит своеобразным «институциональным мутантом», использующим часть институтов и технологий модерна: образование, науку, здравоохранение, транспорт, даже аграрные и промышленные технологии. Однако все это является надстройкой над другими, *базовыми институтами* — «кре-

⁴ Здесь напрашивается аналогия с исследованием рынка сексуальных услуг, принятым в свое время при поддержке фонда «ИНДЕМ» [16]. В этом теоретическом исследовании представлены математические модели поведения производителей и потребителей сексуальных услуг, а также «модель милиционера». Последний, «крышуя нелегальный рынок», получает взятки от производителей. Легализация проституции (устранение государственного интервенционизма) существенно сократит коррупцию и снизит криминогенность производства и потребления указанных услуг. Любопытно, что авторы применяют свои выводы к России, но не к США, где «рынок сексуальных услуг» является легальным только в одном штате (Неваде), а в остальных преследуется «полицией нравов» (но при высокой степени экономической свободы, очевидно, это не мешает экономическому росту).

постничеством», «олигархией силовиков», «телефонным судопроизводством», — относящимися если не к средневековому феодализму, то к «азиатскому способу производства»⁵. Пафос этих многочисленных работ, если абстрагироваться от их хлесткой и своеобразной риторики, сводится к необходимости осуществления буржуазно-демократической революции, которая наконец сделает Россию нормальной страной. Сразу оговоримся, что большинство отечественных авторов избегает нормативных выводов и уж тем более политических призывов. Однако без полного изменения основных российских институтов искоренить статусную ренту невозможно, поэтому отечественная коррупция будет процветать и дальше. Вопрос о длительности такого процветания не ставится — СССР функционировал вообще 70 лет, пока население окончательно не осознало ужас своей жизни в насквозь коррумпированной стране.

Концепт рентоориентированного поведения принципиально отличается от сословности тем, что такое поведение существует как в западных странах (с властью, отделенной от собственности, с гражданским обществом и всеми прочими институциональными достоинствами), так и в России. Тут явно что-то не так: либо и на западе действует все та же сословная структура, либо в России уже давно ее нет.

Можно предположить, например, что чувство профессиональной принадлежности к точным наукам заставляет ученого считать свой статус выше, чем у гуманитариев или даже чем у обычных граждан. Следует ли отсюда с необходимостью вывод о том, что такой индивид получает статусную ренту и, таким образом, по определению (учитывая, например, наличие ученой степени и звания) коррумпирован? Вроде бы нет. Конечно, можно апеллировать к тому, что чиновники (и особенно представители силовых структур), в отличие от математиков, имеют право на административное насилие, но ведь и преподаватели вузов имеют право ставить не только положительные, но и неудовлетворительные оценки. Как пишет С.Ю. Барсукова, «поведение политика, чиновника, бизнесмена не имеет сущностных отличий: все они пытаются использовать имеющиеся ресурсные ограничения с наибольшей выгодой для себя... Одни оперируют капиталом политическим, другие — административным, третьи — экономическим. При этом цели участников коррупционных сделок не ограничиваются материальными траншами, включая в круг притязаний переизбрание на выборах, сохранение должности в административной иерархии, новые деловые возможности» [20, с. 39]. Но почему сделки, которые заключают акторы, осуществляющие рентоориентированное поведение, *коррупционные*?

Инженер, запатентовавший свое изобретение и рассчитывающий получать доходы от продажи лицензий, также осуществляет ренто-

⁵ Поэтому исследователи специфики российской коррупции очень часто отсылают читателей к татаро-монгольскому игу, безобразиям Ивана Грозного, ГУЛАГу. Все это, получается, имеет прямое отношение к использованию административного ресурса в России (см. также ст. 286 УК РФ «Превышение должностных полномочий», хорошо знакомую многим государственным служащим).

ориентированное поведение и использует ресурсные ограничения. Но ведь это же — получение статусной ренты и, стало быть, коррупция. Или *это другое*? Бывшие министры внешнеэкономических связей, экономики, финансов оперируют политическим капиталом и становятся председателями советов директоров крупнейших банков. Это — коррупция или обычная западная практика «вращающихся дверей»? Как вариант, кандидат философских наук, не имеющий ученых званий, сколько-нибудь длительного педагогического стажа, переходит на работу из администрации президента в престижный университет и там сразу же становится ординарным профессором — это коррупция или это другое?

Теория общественного выбора рассматривает рентоориентированное поведение как часть поведения экономического человека, не прибегая к ст. 290 УК РФ (взяточничество). То обстоятельство, что люди, обладающие политическим капиталом, хотят сохранить свои места в парламенте и заботятся о пополнении своих избирательных фондов, является одной из посылок, на которых строится эта теория. В 1990-е гг., кажется, Г.Х. Попов, еще будучи мэром Москвы, выступил с эпатирующим предложением разрешить законом доплату чиновникам от заинтересованных лиц⁶ за помощь в решении вопросов, позволяющих увеличить «общее благо». Если бы это или подобное предложение было принято, то очень большая часть российской коррупции исчезла бы. Повторимся — чем это предложение отличается от практики «вращающихся дверей»? От американского лоббизма, осуществляющего связь между «группами интересов» и «группами влияния»? Ведь результат лоббизма — как раз увеличение тех самых избирательных фондов, а заодно — принятие законов, которые теория рассматривает как «бессрочно служащие (неамортизируемые) активы», приносящие обществу *ренту*: «Система законов, формализованы ли они на практике или нет, представляет из себя общественный капитал, отдача от которого повышается с течением времени... Характеристика закона как капитального блага очень важна и при его составлении на конституционной стадии, и при поддержании уже существующего закона. В той степени, в какой достижение соглашения о законе или об изменениях в нем сопряжено со значительными транзакционными издержками, выгоды от соглашения могут быть недостаточными для принятия формализованных правил, если ожидается, что они будут действовать только в течение короткого времени. Многие правила, которые могли считаться взаимовыгодными в долгосрочной перспективе, могут остаться не принятыми, если необходимо будет проводить переговоры и заключать соглашения снова и снова, в начале каждого периода... Отношение между доходом на общественный капитал, каким является конституционно-правовая система, и временем таково, что непрерывный вечный поток дохода, если вдруг он прервался, может быть восстановлен только за период, превышающий горизонт планирования отдельного

⁶ Поскольку это было в доинтернетовскую эпоху, найти точный источник сейчас не представляется возможным.

индивида. Поэтому эрозия общественного капитала — это мина замедленного действия, а не простое его “проедание”. На практике общественный капитал может быть потерян навсегда, если он был однажды размыт. Восстановить его может оказаться просто невозможно, по крайней мере на основании рациональных решений индивидов» [21, с. 365–370].

Как ни странно, но в отношении коррупции действует полностью обратная логика по сравнению с обычными рынками товаров и услуг: теория общественного выбора предполагает *необходимость интервенционизма* в отношении лоббизма, практики формирования избирательных фондов и регламентирования взаимосвязей политиков и партий с бизнесом. И пока западное законодательство, и в первую очередь законодательство США, в этой сфере не будет перенесено на отечественную почву, представления о статусной ренте и особенностях российских сословий будут продолжать доминировать. Любопытно, что даже первые робкие шаги по заимствованию американского законодательства об иностранных агентах и нежелательных организациях вызвали бурную реакцию российского общества. Можно только предполагать, каким валом праведного возмущения будут встречены законопроекты о легализации отечественных лоббистов. Но если всерьез говорить об импорте западных институтов и их трансплантации, то именно такие институты, рекомендованные теорией общественного выбора, и нужно импортировать.

Список литературы

1. Коммонс Дж. Правовые основания капитализма. М.: ИД ВШЭ, 2011. 416 с.
2. Бьюкенен Дж., Таллок У. Расчет согласия. Логические основания конституционной демократии // Бьюкенен Дж. Сочинения. М.: Таурус Альфа, 1997. С. 31–206.
3. Мертон Р. Явные и латентные функции // Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: АСТ: Хранитель, 2006. С. 105–187.
4. Олсон М. Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: ФЭИ, 1995. 174 с.
5. Олсон М. Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция и социальный склероз. М.: Новое издательство, 2013. 324 с.
6. Талейб Н. Рискую собственной шкурой. Скрытая асимметрия повседневной жизни. М.: Колибри: Азбука-Аттикус, 2020. 384 с.
7. Шумпетер Й.А. Капитализм, социализм и демократия. М.: Экономика, 1995. 540 с.
8. Хелд Д. Модели демократии. М.: ИД Дело РАНХиГС, 2014. 544 с.
9. Стиглер Дж. Гражданин и государство. Эссе о регулировании. М.: Изд-во Института Гайдара, 2017. 336 с.
10. Krugman P.R. Center and Periphery // Geography and Trade. Cambridge: The MIT Press, 1991. P. 483–499.
11. Ореховский П.А. Структура социального пространства и ее влияние на инвестиции и депопуляцию в российских регионах // Вестник Института экономики РАН. 2018. № 2. С. 48–67.

12. Перру Ф. Экономическое пространство: теория и приложения // Пространственная экономика. 2007. № 2. С. 77–93.
13. Мизес Л. фон. Человеческая деятельность. М.: Экономика, 2000. 875 с.
14. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. М.: Логос, 2003. 343 с.
15. Стэнсел Д., Свалехен М. ас. Экономическая свобода, коррупция и рост // Inliberty. URL: <https://old.inliberty.ru/library/221-ekonomicheskaya-svoboda-korrupciya-inbsprost> (дата обращения: 03.02.2021).
16. Левин М.И., Покатович Е.В. Экономика нелегального секса: красный свет на синем фоне. М.: Фонд ИНДЕМ, 2006. 48 с.
17. Тихомиров Ю. Лечить надо все общество. О системном противодействии коррупции // Российская Федерация сегодня. 2008. № 22 (ноябрь). С. 3.
18. Кордонский С.Г. Сословная структура постсоветской России. М.: Институт Фонда «Общественное мнение», 2008. 216 с.
19. Бессонова О.Э. Рынок и раздаток в российской матрице: от конфронтации к интеграции. М.: Политическая энциклопедия, 2015. 150 с.
20. Барсукова С.Ю. Коррупция: научные дебаты и российская реальность // Общественные науки и современность, 2008. № 5. С. 36–47.
21. Бьюкенен Дж. Границы свободы (между анархией и Левиафаном) // Бьюкенен Дж. Сочинения. М.: Таурис Альфа, 1997. С. 207–444.

References

1. Kommons Dzh. Pravovye osnovaniia kapitalizma [Legal Foundations of Capitalism]. Moscow, ID VShE, 2011, 416 p. (In Russ.).
2. B'iukenen Dzh., Tallok U. Raschet soglasiia. Logicheskie osnovaniia konstitutsionnoi demokratii [The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy], B'iukenen Dzh. Sochineniia [Buchanan, George. Essays], Moscow, Taurus Al'fa, 1997, pp. 31–206. (In Russ.).
3. Merton R. Iavnye i latentnye funktsii [Explicit and Latent Functions], Sotsial'naia teoriia i sotsial'naia struktura [Social Theory and Social Structure], Moscow, AST, Khranitel', 2006, pp. 105–187. (In Russ.).
4. Olson M. Logika kollektivnykh deistvii. Obshchestvennye blaga i teoriia grupp [The Logic of Collective Actionpublic Goods and the Theory of Groups]. Moscow, FEI, 1995, 174 p. (In Russ.).
5. Olson M. Vozvyshenie i upadok narodov. Ekonomicheskii rost, stagfliatsiia i sotsial'nyi skleroz [The Rise and Decline of Nations Economic Growth]. Moscow, Novoe izdatel'stvo, 2013, 324 p. (In Russ.).
6. Taleb N. Riskuia sobstvennoi shkuroi. Skrytaia asimmetriia povsednevnoi zhizni [Skin in the Game Hidden Asymmetries in Daily Life]. Moscow, KoLibri, Azbuka-Attikus, 2020, 384 p. (In Russ.).
7. Shumpeter I.A. Kapitalizm, Sotsializm i Demokratiia [Capitalism, Socialism and Democracy]. Moscow, Ekonomika, 1995, 540 p. (In Russ.).
8. Kheld D. Modeli demokratii [Models of Democracy]. Moscow, ID Delo RANKhiGS, 2014, 544 p. (In Russ.).
9. Stigler Dzh. Grazhdanin i gosudarstvo. Esse o regulirovanii [The Citizen and the Government. Essay on Regulation]. Moscow, Izdatel'stvo Instituta Gaidara, 2017. 336 p. (In Russ.).
10. Krugman P.R. Center and Periphery, *Geography and Trade*, Cambridge: The MIT Press, 1991, pp. 483–499.

11. Orekhovskii P.A. Struktura sotsial'nogo prostranstva i ee vliianie na investitsii i depopulatsiiu v rossiiskikh regionakh [The Structure of Social Space and Its Influence on Investments and Depopulation in Russian Regions], *Vestnik Instituta ekonomiki RAN* [The Bulletin of the Institute of Economics of the RAS], 2018, No. 2, pp. 48–67. (In Russ.).
12. Perru F. Ekonomicheskoe prostranstvo: teoriia i prilozheniia [Economic Space: Theory and Applications], *Prostranstvennaia ekonomika* [Spatial Economics], 2007, No. 2, pp. 77–93. (In Russ.).
13. Mizes L. fon. Chelovecheskaia deiatel'nost' [Human Activity]. Moscow, Ekonomika, 2000, 875 p. (In Russ.).
14. Rouz-Akkerman S. Korruptsiia i gosudarstvo. Prichiny, sledstviia, reform [Corruption and the State. Reasons, Consequences, Reforms]. Moscow, Logos, 2003, 343 p. (In Russ.).
15. Stensel D., Svalekhen M. as. Ekonomicheskaya svoboda, korruptsiia i rost [Economic Freedom, Corruption and Growth], *Inliberty*. (In Russ.). Available at: <https://old.inliberty.ru/library/221-ekonomicheskaya-svoboda-korruptsiya-inbsprost> (accessed 03 December 2021).
16. Levin M.I., Pokatovich E.V. Ekonomika nelegal'nogo seksa: krasnyi svet na sinem fone [The Economy of Illegal Sex: Red Light on a Blue Background]. Moscow, Fond INDEM, 2006, 48 p. (In Russ.).
17. Tikhomirov Iu. Lechit' nado vse obshchestvo. O sistemnom protivodeistvii korruptsii [The Whole Society Must be Treated. On Systemic Anti-Corruption Measures], *Rossiiskaia Federatsiia segodnia* [Russian Federation Today], 2008, No. 22 (noiabr'), p. 3 (In Russ.).
18. Kordonskii S.G. Soslovnaia struktura postsovetskoi Rossii [The Estate Structure of Post-Soviet Russia]. Moscow, Institut Fonda «Obshchestvennoe mnenie», 2008, 216 p. (In Russ.).
19. Bessonova O.E. Rynok i razdatok v rossiiskoi matritse: ot konfrontatsii k integratsii [Market and Distribution in the Russian Matrix: from Confrontation to Integration]. Moscow, Politicheskaya entsiklopediia, 2015, 150 p. (In Russ.).
20. Barsukova S.Iu. Korruptsiia: nauchnye debaty i rossiiskaia real'nost' [Corruption: Debates of Scholars and Russian Reality], *Obshchestvennye nauki i sovremennost'* [Social Sciences and Contemporary World], 2008, No. 5, pp. 36–47. (In Russ.).
21. B'iukenen Dzh. Granitsy svobody (Mezhdu anarkhie i Levianom) [The Boundaries of Freedom (Between Anarchy and Leviathan)], *B'iukenen Dzh. Sochineniia* [Buchanan G. Essays]. Moscow, Taurus Al'fa, 1997, pp. 207–444. (In Russ.).

ELECTORAL DEMOCRACY – 2020 IN THE LIGHT OF PUBLIC CHOICE THEORY: LESSONS IN INSTITUTIONAL DESIGN FOR RUSSIA

2020 was marked by major landmark events. First of all, there is the political crisis in the United States related to the presidential elections. Secondly, there is the UK's secession from the EU. Finally, there is the unexpected return to power of left-wing forces in some Latin American countries. This forces us to return to the foundations and conclusions of the theory of public choice – a tool that allowed us to analyze and predict the political and economic behavior of modern electoral democracies.

The paper states that the erosion of the middle class leads to the dominance of minorities and their priorities. The position of the median voter is losing its former significance. As a result, the political duopoly becomes unstable, in contrast to the model of political pluralism (oligopoly). The desire of middle-income countries with a high degree of social differentiation

to adopt a bipartisan system in the hope that this will ensure political stability must be mistaken. In contrary to what was said, the construct of American federalism, which many scholars consider archaic, effectively defends horizontal democracy and discourages the imposition of values by aggressive minority coalitions. The use of one or another modification of the «electoral colleges» in the presidential and parliamentary elections would strengthen the federal principles of horizontal democracy in Russia. The article presents an analysis of two main approaches to the analysis of corruption – as «opportunistic behavior of an agent in the principal-agent model», and as «status rent». Criticism of the latter approach reveals the view of Russia as an «institutional mutant». Authors who interpret corruption as «status rent» tend to ignore the rent-seeking behavior of actors in rich countries. The article substantiates the idea of transferring to Russia the American legislation regulating the behavior of lobbyists, the contribution of funds to the electoral funds of parties and politicians. Such a transplant will dramatically reduce the volume of domestic corruption, while at the same time making the «electoral machines» much more transparent.

Keywords: new political economy, public choice theory, median voter, federalism, corruption, lobbyism.

JEL: B52, H77, P16

Дата поступления – 06.02.2021 г.

ОРЕХОВСКИЙ Петр Александрович

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник –
заведующий сектором Философии и методологии экономической науки;
Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
экономики РАН / Нахимовский проспект, д. 32, г. Москва, 117218.

главный научный сотрудник;

Федеральное государственное образовательное бюджетное учреждение
высшего образования «Финансовый университет при Правитель-
стве Российской Федерации» / Ленинградский проспект, д. 49,
г. Москва, 125993.

e-mail: orekhovskypa@mail.ru

OREKHOVSKY Petr A.

Dr. Sc. (Econ.), Professor, Chief Researcher – Head of Sector of Philosophy
and Methodology of Economy Science;

Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Economics of the
Russian Academy of Sciences / 32, Nakhimovsky Av., Moscow, 117218.

Chief Researcher;

Federal State Budget Educational Institution of Higher Education «Financial
University under the Government of the Russian Federation» / 49, Leningradsky
Av., Moscow, 125993.

e-mail: orekhovskypa@mail.ru

Для цитирования:

Ореховский П.А. Электоральная демократия 2020 в свете теории обще-
ственного выбора: уроки институционального дизайна для России // *Федерализм*. 2021. Т. 26. № 1 (101). С. 62–79. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2021-1-62-79>