

К.Э. ЯНОВСКИЙ,
И. ЗАТКОВЕЦКИЙ

Парадоксы государства налогоплательщика*

Авторы противопоставляют государству – “ночному сторожу” периода классического либерального капитализма государство современной демократии налогоплательщика. Подвергается проверке гипотеза, согласно которой переход к последнему чреват резким ростом расходов на новые – социальные – нужды, что ведет к качественным потерям в выполнении традиционных для государства функций по обеспечению обороны и безопасности, несмотря на все успехи в военно-технической сфере. В результате в области обороны выбираются заведомо неэффективные стратегии.

Ключевые слова: чистые общественные блага, смешанные общественные блага, динамика военных расходов, всеобщее избирательное право, электоральный спрос на общественные блага.

The author contrasts the state of “night watchman” of classical liberal capitalist period and modern democracy taxpayer state. Put to the test the hypothesis that the transition to the last fraught with soaring costs of new – social – needs, leading to a loss of quality in the performance of the traditional functions of the state to ensure the security and defense, in spite of all the advances in military-technical sphere. As a result deliberately ineffective strategy of defense is chosen.

Keywords: pure public goods, mixed public goods, the dynamics of military spending, universal suffrage, electoral demand for public goods.

“...желать способствовать счастью или
только стараться предотвратить зло”.

В. Гумбольдт

Вопреки сложившимся стереотипам, деньгами генералы, за редкими исключениями, отнюдь не избалованы. Особенно в старых демократиях. Избиратель-налогоплательщик прижимист. Без внятной, осознанной необходимости выделять деньги на военные расходы он не склонен. Избиратель – клиент бюджета предпочитает поддерживать совсем иные направления расходов. При этом главные проблемы военных в современных демократиях связаны, как представляется, не с недостатком финансирования армии. Проблема в приоритетах этого финансирования. Есть и совсем новое явление: за эффективное применение оружия офицера ждет наказание с вероятностью едва ли не большей, чем ранее награда.

* Авторы выражают признательность И. Соколу за важные обсуждения, критику и помощь в оформлении настоящей статьи и адвокату И. Баму за ценные ссылки и комментарии.

Яновский Константин Эдуардович – кандидат экономических наук, заведующий Лабораторией институциональных проблем Института экономической политики им. Е.Т. Гайдара.

Затковецкий Илья – научный сотрудник Института Самуэля Незмана (Технион, Хайфа, Израиль).

Весьма вероятно, что снижение приоритетности расходов, новая военная юстиция и падение доли обороны в общих расходах государства – процессы взаимосвязанные. Их общий корень – новое соотношение сил в политике, обусловленное растущей долей избирателей, зависящих от бюджета. Вводя экономическую терминологию, можно сказать, что поставка качественного “чистого общественного блага – оборона”¹, похоже, плохо совместима с регулярной и приоритетной по объему поставкой “смешанных общественных благ”².

Постановка проблемы³

Пушки вместо масла? Соотношение расходов государства на чистые и смешанные общественные блага отражает принципиальный выбор его функций. Ряд исследователей-историков отметили в своих работах долгосрочную тенденцию снижения доли оборонных трат в общих расходах государства [Eloranta, 2004]. Подчеркивается связь этой тенденции с расширением избирательного права вообще [Aidt, Putta, Loukoianova, 2006] и с распространением его на женщин в частности [Funk, Gathmann, 2006].

Политическое представительство групп, требовавших перераспределения богатства в обществе в свою пользу, стало заметным фактором снижения доли военных расходов в общих тратах расширенного правительства. Левые (социалистические) партии, как правило, открыто провозглашали армию (“милитаризм”) своим врагом [Либкнехт, 1960]. Отказ заметной части социал-демократов от крайне антивоенной позиции на время Первой мировой войны вызвал ожесточенную критику радикалов. Руководство партий, не вставших в жесткую оппозицию повышению военных расходов в военное время, третирувалось радикалами как предатели (см., например, [Ленин, т. 27]).

Первоначально бюрократия как достаточно консервативная корпорация отнеслась к требованиям социалистов настороженно. Однако их совпадение с интересами бюрократии, не связанной с военным бюджетом, было слишком очевидным, чтобы долго его игнорировать. “Забота” о каждом гражданине “от колыбели до могилы” представлялась куда более привлекательной перспективой, нежели обслуживание отдельных (пусть и крупных, как, скажем, строительство Панамского канала, проектов. Она давала шанс использовать современный экономический рост [Kuznets, 1966] для наращивания доли государства в экономике. Сохранение государства как военизированной структуры с функциями “ночного сторожа” сильно осложнило бы решение этой задачи. Возможности расширения расходов на смешанные общественные блага при этом ограничены. Как показал опыт последнего столетия, примерно 50% ВВП страны (военные расходы редко превышали 5% в мирное время). Расширение же полномочий по осуществлению “заботы о человеке” практически неограниченно.

Заведомо неэффективный выбор стратегии. Антивоенные мантры давно перестали резать слух лицам, принимающим решения в демократических странах. Однако почему “война – это не решение?”. Действительно ли война не бывает решением, причем для страны, подвергшейся нападению, очевидно, единственным? Почему “в ядерной войне не может быть победителей”, когда очевидно, что может быть [Socol, Syunyaev, Yanovskiy, 2012]? Почему нужны высокоточные системы не наряду с установками залпового огня, а вместо них? Почему недорогое нападение неприемлемо, а

¹ К ним относят оборону, безопасность, правосудие, полезность которых сопоставима для каждого члена общества и расходы на которые не увеличиваются при присоединении к обществу нового гражданина.

² Образование здравоохранение, инфраструктура, помощь “бедным” и проч. Отметим, что эти блага традиционно поставляются как частным коммерческим способом (кроме помощи бедным), так и частной благотворительностью.

³ Развернуто приведенная ниже аргументация, а также дополнительные материалы, включая результаты статистического анализа, представлены в докладе «Но смешивать два этих ремесла... (о совместимости значительных количественно расходов на “мало” и качественных на “пушки»)» (далее “Доклад”) – <http://institutecontransit.ru/proekty/institucionalnye-ogranicheniya-sovremennogo-ekonomicheskogo-rosta/materialy-kovtoromu-izdaniyu-knigi/>.

дорогая оборона терпима? Кому сегодня выгодны сокращения ядерных вооружений? Иными словами, каковы причины исторически нового явления в военной политике демократических государств? Речь идет об устойчивом отклонении выбираемых стратегий поставки чистого общественного блага “оборона” от оптимальных.

Наказание за успех. В последние десятилетия появились странные нормы военной юстиции, делающие победу для военного едва ли не рискованнее поражения. Технически количество убитых вражеских военных связано, в зависимости от выбранной врагом позиции, с большим или меньшим количеством жертв среди гражданского населения [Яновский, 2009]. Последние же сегодня легко могут интерпретироваться как жертвы военных преступлений.

Можно подумать, что речь идет о некоем новом моральном стандарте, спрос на который возник после ужасов Второй мировой войны. Однако очевидно, что если бы новые нормы и подходы были приняты еще до завершения Второй мировой войны, это неминуемо изменило бы и ее ход, и итоги. Невозможно было бы победить нацистскую Германию, гарантировав врагу безнаказанное использование тактики “живого щита”, да еще и наказывая своих офицеров и генералов за последствия применения такой тактики врагом.

Исторический факт – принятие под непосредственным впечатлением от войны Женевской конвенции о защите гражданского населения во время войны. Однако, как показано в Докладе (Приложение 3) на отдельных нормах Конвенции, она никак не препятствовала уничтожению врага ВМЕСТЕ с живым щитом и однозначно возлагала ответственность за жизни гражданских лиц на сторону, применяющую живой щит для обороны, а не на атакующую сторону. “Мораль”, устанавливающая приоритет жизни врага и лояльного врагу населения перед жизнями собственных военных и гражданского населения, весьма сомнительна. Это “мораль” наказания за успех. Так что такое “моральное” объяснение вызывает куда больше вопросов, нежели дает ответов.

Дорогая оборона вместо дешевого нападения. Проекты по развитию дорогостоящих оборонительных систем еще в период между мировыми войнами вызывали повышенный интерес военных бюрократов. Исторически, как правило, эффективность подобных проектов оказывалась невысокой. Причем цепочка дорогостоящих провалов уходит в глубину веков. Эффектным напоминанием о подобном провале служит, в частности, Великая китайская стена. Эффективность великолепных линий обороны Франции, Бельгии и Чехословакии, построенных перед Второй мировой войной, оказалась примерно на том же уровне. Инвестиции в такие проекты сигнализировали как своим офицерам, так и лидерам потенциального противника об отказе от инициативы, неготовности к наступательным действиям. Отсутствие политической воли атаковать в случае с Бельгией и Чехословакией привело к провалу даже в организации минимальной обороны. Дорогие укрепления были сданы практически без боя в Бельгии и совсем без боя в Чехословакии.

Рекламируемые сегодня системы противоракетной обороны оправдываются странным для экономиста бюрократическим аргументом: стоимость оборонительных систем много ниже, чем ценностей, сберегаемых ею [Spring, Bendikova, 2011], да и человеческих жизнях. Однако экономическая наука требует сравнения с наилучшими альтернативными вариантами сбережения жизней и имущества, среди которых атаки на врага с помощью тяжелых бомб, ракет и систем залпового огня, не говоря уже об оккупации вражеской территории, не рассматриваются. Причины понятны из предыдущего раздела. Военный бюрократ максимизирует ресурсы под своим контролем и минимизирует риски для своей карьеры.

Расползание ядерных технологий по странам с нестабильными режимами наблюдается в течение десятилетий. В долгосрочном периоде крах усилий по нераспространению представляется сегодня почти неизбежным. В связи с этим перспектива военного конфликта между “старой” богатой ядерной державой и “новой” – относительно бедной – выглядит вполне реальной [Socol, Syunyaev, Yanovskiy, 2012]. Сокращение ядерных потенциалов в такой ситуации выгодно прежде всего новым ядерным де-

ржавам, не говоря уже об усилиях в ограничении развития противоракетных систем ведущих стран. Среди старых ядерных держав есть авторитарные, чья стабильность в долгосрочной перспективе не выглядит гарантированной (например, Китай [Яновский, Маслов, 2009]). К сожалению, этот пример не единственный. Одновременно мы наблюдаем многолетние упорные усилия внешнеполитического ведомства США по наложению все новых ограничений на развитие стратегических вооружений собственной страны. Такова же позиция администрации президента Б. Обамы, направленная на сокращение возможностей ядерных сил США. На этом фоне позиция России, по крайней мере на словах акцентирующей свое право на нанесение первой ядерного удара⁴, выглядит рациональной.

Военные расходы демократических государств в исторической ретроспективе. Данные, которыми мы располагаем, показывают, что, по всей видимости, в мирное время военные расходы почти никогда не поражали воображения. Обычно они составляли порядка 2–4% ВВП⁵ или до 20–30% расходов расширенного правительства (до распространения института всеобщего избирательного права). В военное время, естественно, произошел резкий рост расходов, иногда в десятки раз. После Второй мировой войны такой уровень нагрузки на экономику сохраняется, а после завершения “холодной войны” происходит падение нагрузки оборонных расходов на экономику демократических стран – иногда до уровня в 1–2,5% ВВП и даже ниже (Канада).

Несколько особняком стоят США и Израиль. США до Первой мировой войны, будучи защищены океанами от потенциальных агрессоров, тратили на оборону обычно в пределах 0,5–1,5% ВВП. Порог в 10% “пробивается” только в ходе гражданской войны и в следующий раз – к концу Первой мировой. В ходе и после Второй мировой войны США превращаются в крупнейшую военную державу, предоставляющую защиту и помощь десяткам младших партнеров по разным коалициям. Это, естественно, сказывается на военном бремени – аномально высоко: 5–10% ВВП до окончания “холодной войны” и 3–5% ВВП в последние десятилетия (включая период войн в Ираке и Афганистане). Другая страна с “аномальными” военными расходами – Израиль, где они составляли в относительно мирное время от 10–15% до 20–25% ВВП. В военные годы расходы на армию пробивали потолок в 30% ВВП, а по окончании “холодной войны” остаются на уровне 7,5–9% ВВП.

При сопоставлении финансирования конкретных военных программ в конкретных странах, сыгравших ключевую роль (или способных сыграть таковую), не может не броситься в глаза невероятная популярность пацифизма и готовность отказываться от минимального разумного военного бремени. При этом общее бремя государственных расходов растет повсеместно [Tanzi, Schuknecht, 2000; Voegeli, 2010].

Отказ британских избирателей всерьез финансировать флот и авиацию поставил страну на край катастрофы в 1940 г. [Смит, 2003]⁶. Отказ финского избирателя финансировать строительство несравнимо более скромных, нежели “Линия Мажино”, укреплений на Карельском перешейке [Маннергейм, 1999] был оплачен дорогой ценой – потерями десятков тысяч жизней, переселением значительной части населения страны.

⁴ Официальный текст российской военной доктрины (см. на http://news.kremlin.ru/ref_notes/461, (параграф 22) резервирует право Президента РФ одобрить использование ядерного оружия первыми.

⁵ Следует, правда, оговориться, что эта категория без очень серьезных проблем применима только для свободной экономики. Есть основания полагать, что эта доля была примерно такой же и до периода, по которому существуют более или менее надежная статистика и парламентский контроль над доходами – расходами правительства.

⁶ П.Смит отмечает, что в ходе переговоров о сокращении флотов командование Британского флота в 1921 г. опасалось больше не партнеров-соперников, а правительства Ллойд-Джорджа – “первостроителя” социального государства в Англии и его левых политических союзников. Выбирая между военными и социальными расходами под бременем военных долгов (свыше 130% ВВП), причем рост продолжился до уровня свыше 180% ВВП в 1923 г. (HYPERLINK "http://www.ukpublicspending.co.uk/debt_brief.php"http://www.ukpublicspending.co.uk/debt_brief.php), правительство решительно пожертвовало флотом и гарантиями безопасности для послевоенного поколения британцев.

Провалы и серьезные ошибки в подготовке к войне, естественно, не локализуемы периодом после введения всеобщего избирательного права. Однако феномен снижения обороноспособности на фоне масштабного наращивания государственных расходов – явление относительно новое со времен культового строительства в древних деспотиях. Для рыночных демократий, чья история разделена на период цензовой демократии налогоплательщика и период всеобщего избирательного права, сравнение статуса и боеспособности вооруженных сил в эти эпохи представляется весьма многообещающей задачей.

Конкуренция между бюро. Конкуренция между коалициями политиков накладывается на конкуренцию между бюрократическими структурами за ресурсы бюджета. Речь идет о конкуренции между “военными” и “гражданскими” бюро. Долгосрочные успехи “гражданских” бюрократов и “левых” политиков⁷ могут служить объяснением сокращения доли расходов на оборону (вообще на чистые общественные блага) в расходах государства. Еще лучше идея о конкуренции между бюро подходит для объяснения феномена новой военной юстиции, фактически запрещающей побеждать (наносить врагу непоправимый урон, лишаящий его возможности сопротивляться). Лозунги “война – не решение проблем” или “в ядерной войне не бывает победителей” подходят для бюрократической записки ничуть не хуже, чем для статьи в газете или выступления на антивоенном митинге.

Конкуренции между военными и невоенными задачами, военными и гражданскими бюрократами, вероятно, столько же лет, сколько и самому государству. В нынешнем виде – как безостановочное наступление гражданских на военных – она проявляется между мировыми войнами. У. Черчилль, К. Маннергейм представляют провалы в обеспечении безопасности как результат неадекватности политиков или несчастное стечение обстоятельств. Возможно, однако, и иное объяснение, связанное с интересами как политиков, так и бюрократов.

Действительно, прежде чем добиться преимущества в дележе бюджетного пирога, обычно требуется обосновать свои преимущества на уровне решения задач. Только в конце этого пути возникают чеканные формулировки в бюджетном законодательстве “обязательные расходы” (“*mandatory outlays*”) и “расходы по усмотрению” законодателя (*discretionary outlays*). К первым относятся основные расходы США на “смешанные общественные блага”⁸, а ко вторым – основные (военные) расходы США на чистые общественные блага.

Подход, требующий опеки как бы ограниченно дееспособных граждан “от колыбели до могилы”, создает потенциально безграничные возможности расходования бюджетных средств⁹. Оборонные расходы “продаются” бюджетно-зависимому избирателю с куда большим трудом.

⁷ Здесь имеется в виду некий идеальный тип политика в демократическом правовом государстве, выступающий за расширение функций государства за пределы поставки чистых общественных благ, рассматривающий эти новые функции (поставку смешанных общественных благ, контроль за поведением граждан и рынками) как основные для современного государства. Исходя из презумпции ограниченной дееспособности граждан и презумпции полной информированности государства, такой политик полагает, что граждане нуждаются в защите. Он уверен в пользе государственного регулирования и любые провалы такого регулирования объясняет его неполнотой и невсеохватностью. Левый политик выступает за ограничение: свободы ношения оружия и права человека на самозащиту, защиту собственного достоинства и собственности (полностью данное определение см. в [Институциональные... 2011, с. 20–21], а также на сайте книги “Институциональные ограничения современного экономического роста” <http://instecontransit.ru/proekty/institucionalnye-ogranicheniya-sovremennogo-ekonomicheskogo-rosta/nekotorye-opredeleniya/>).

⁸ Новый объект атак левых в США – “ультраконсервативный” кандидат в вице-президенты конгрессмен П. Райан предлагает всего лишь модернизировать постепенно, “на будущее” (а не упразднить) эти расходы. И даже обвиняет администрацию Обамы в сокращении расходов на текущие расходы “Medicare”. Согласно нашему определению он, безусловно, правее Обамы, но не столь принципиально, как кажется “либералам”. Одно из стандартных обвинений, предъявляемых левыми Ромни – Райану, естественно, их “пристрастие” к расходам на оборону (<http://www.demos.org/category/tags/federal-budget>).

⁹ М. Фридман приводит цитату из бюджетного послания мэра Нью-Йорка Р. Вагнера в 1965 г.: “Я не допущу, чтобы наши фискальные проблемы лимитировали наши обязательства по удовлетворению насущ-

Резервация для генералов. Сохранение стабильной доли военной нагрузки на ВВП при снижении ответственности за качество поставки блага “оборона” создаст базу для расширения бюрократической коалиции. Чиновники военных ведомств терпят в престиже, но выигрывают в освобождении от ответственности. Традиционная концепция безопасности через устрашение требует не только и не столько преимущества в вооружении. Прежде всего устрашение обеспечивается решимостью применять оружие и способностью делать это успешно. Применение оружия, создающее эффект реальности угрозы, – тест также и для чиновников, отвечающих за обеспечение армии всем необходимым.

Генералы и офицеры, избегающие риска и не способные добиваться победы в ходе военных действий, также выигрывают от того, что проверка качества блага “оборона” фактически устраняется в рамках “пацифистского” подхода. В этом случае дипломатия и помощь “развивающимся” странам призваны решать проблемы безопасности вместо устрашения военной мощью.

Проверяемая гипотеза. Всеобщее избирательное право при сильной бюрократии¹⁰ стимулирует или даже создает общественный (включая электоральный) спрос на социальное государство. Отражением этого спроса становится появление на политической арене мощных левопопулистских партий, становящихся со временем частью (иногда ведущей) политического истеблишмента.

Социальное государство означает одновременно резкий рост расходов на смешанные общественные блага (образование, медицину, помощь по старости, инвалидности или просто бедности при поддержке бюджета и проч.). Последние на исторически длительный период становятся доминирующими, а расходы на чистые общественные блага в структуре расходов расширенного правительства приобретают положение второстепенных. Даже в случае сохранения стабильной доли в ВВП. Процесс относительной “маргинализации” военных расходов идет рука об руку с маргинализацией военных ведомств, делигитимацией¹¹ военных как профессии, а также с возложением на военных все более жестких ограничений на ведение боевых действий вплоть до предотвращения самой возможности достижения победы.

Тому в сегодняшнем мире немало примеров. Так, Женевская конвенция 1949 г. о правах гражданских лиц однозначно снимает ответственность за потери среди гражданского населения с атакующей стороны, если другая сторона разместила свои силы среди гражданских объектов. Последняя и несет ответственность за жертвы (см. Приложение 3 к Докладу). Дж. Кайлер приводит ссылку на предписание, запрещающее американским военным атаковать в случае, если возможный урон гражданским объектам несоразмерен ожидаемому военному выигрышу. Это требование перекликается с требованием Протокола I от 8 июня 1977 г. к Женевской конвенции 1949 г. (статья 51). США (как и Израиль) не присоединились к данному Протоколу, но именно этот Протокол стал основным международно-правовым актом, вводящим ответственность за “непропорциональное применение силы”. Великобритания, Германия и Франция ратифицировали указанный Протокол с принципиальными оговорками, в том числе относительно статьи 51. Подчеркнув, что понимают “атаку” весьма широко, эти страны оставляют за собой право ссылаться на мотивы, не связанные с каждым конкретным ударом (инцидентом) в строго фиксированном месте. Велико-

ных потребностей жителей города” [Фридман, Фридман, с. 119, 2007]. Радикализм, с которым мэры выражают намерение полностью игнорировать бюджетные ограничения, объясним эйфорией первых лет “Великого общества”. Однако соблазн возможности игнорировать ограничение расходов доходами сделал идею постоянного дефицита почти общепринятой. Требование строго сбалансированного бюджета мало кому сегодня приходит в голову. Военным такое удавалось только в случае большой войны и очевидной угрозы внешнего врага, понятной каждому гражданину. Гражданским же чиновникам в течение десятилетий это удается из года в год без малейших признаков чрезвычайности ситуации.

¹⁰ В случае США и Великобритании – “независимости” государственной службы (см. Приложение II в [Институциональное... 2011]).

¹¹ Речь идет о публичной демонстрации пренебрежения к оспариванию целесообразности решения проблем с помощью оружия (см. [Смит, 2003, гл. 1]).

британия также зарезервировала свое право отказа от обязательств по Протоколу, если их нарушает противник.

Следует отметить, что большинство стран подписывали Протокол без содержательных оговорок (пример оговорки иного типа: Сирия зафиксировала как оговорку заявление о том, что подписание протокола не означает признания Израиля). При этом большинство “безоговорочных” подписантов, по всей видимости, не собираются выполнять требования Конвенции с Протоколом. Такое предположение основано на том, что они ранее никогда не выполняли даже более узкого пакета требований оригинального текста Женевской конвенции (это та же Сирия, Конго, Уганда, Куба, Северная Корея, Судан). Демократические страны, подписавшие протокол без оговорок, – почти исключительно малые страны, пользующиеся “зонтиком” США (уклонившихся от подписания) и других крупных держав, сделавших принципиальные оговорки.

США и Израиль не признают юрисдикции международного уголовного суда (International Criminal Court – ICC). Причем США напрямую мотивируют отказ необходимостью защиты своего персонала от преследований (хотя администрация У. Клинтона активно поддерживала на старте эту идею и Клинтон подписал Римский статут в 2000 г., следующая администрация, столкнувшись с необходимостью ведения боевых действий, немедленно предприняла законодательные меры в противоположном направлении). Договор и деятельность ICC теперь напрямую противоречат специальному закону принятому в каденцию Дж. Буша-младшего “О защите американских служащих”.

Мотивация Израиля в данном вопросе аналогична. Характерно, что внутри Израиля “против бойкота ICC” выступают те, кто однозначно идентифицируются с левыми кругами (бывший председатель Верховного суда А. Барак, проводник идей и практик судейского активизма, газета “Гаарец”; единственный резон требования – “надо присоединиться к просвещенным нациям” с признанием, что ценой присоединения будет реальная перспектива выдачи солдат и офицеров).

Таким образом, готовность принимать на себя обязательства по преследованию своих военных за, как правило, успешные боевые действия обратно пропорциональна для демократической страны частоте ее потребности применять военную силу. Среди политических партий и коалиций сторонники наказания военных за успех – “левые” по нашему определению (а зачастую и по самоидентификации) политики¹².

Еще один пример, подтверждающий нашу гипотезу, – тенденция к разоружению граждан и перекладывание на государство заботы об их безопасности. Но последовательно отучать граждан от усилий по самозащите, самообороне опасно не только для отдельных граждан в отдельных ситуациях. Монополизация властью законного насилия, как метко отмечал А. Солженицын, развязывает руки криминальному насилию [Солженицын, 2006, с. 346–349]. Проблема отнюдь не локализуема тоталитарным СССР. Трагедия беспомощности на острове Утойя показала, что подобная монополия делает даже с активной молодой и политически амбициозной частью демократического общества.

Другой стороной медали государственной монополии на насилие является снижение способности самого монополиста поставлять благо “безопасность”. Если у граждан нет альтернативы, они примут помощь и с запозданием в полтора часа¹³. Стрелок же спокойно сдался полицейским немедленно по их прибытии. То есть выяснилось, что количество жертв инцидента было функцией от времени прибытия полиции.

В странах с иной традицией частные расходы на поставку чистых общественных благ (от полицейских функций до разведки и контрразведки) – распространенное яв-

¹² См. комментарии по делу US vs. Wuterich (http://www.nytimes.com/2007/06/15/world/middleeast/15haditha.html?_r=1) и отчет организации Yesh Din (Израиль) от августа 2011 г. по искам против военнослужащих Армии обороны Израиля (“<http://www.yesh-din.org/infoitem.asp?infocatid=165>”).

¹³ Судя по тому, что руководитель норвежской полиции подал в отставку год спустя после того, как узнал, что стрелявший сдался его подчиненным без сопротивления, сам он ничего из ряда вон выходящего в полуторачасовом вояже на Утойе не увидел [Stoll, 2012].

ление, они отличаются высокой эффективностью. Примеры последних – от известного центра “охоты за нацистами” С. Визенталя до частных инициатив, большинство из которых остаются неизвестными широкой публике.

Для проверки выдвинутой гипотезы нами было проведено специальное исследование. С подробной спецификацией переменных, а также более полным отчетом о проведенном статистическом анализе можно ознакомиться в Докладе. Здесь, за недостатком места, ограничимся общими замечаниями. Наша выборка, ограниченная четырьмя великими державами, обусловлена следующими факторами:

- длительный опыт демократии, включая цензовую (демократию налогоплательщика);

- значимый опыт самостоятельной военно-политической роли (не в качестве младшего малозначительного союзника).

Для анализа использовались следующие данные. Электоральная статистика (процент голосов за формально определяемые “левые” партии на парламентских выборах).

ВВП: [Mitchell, 2007]; индикаторы экономического развития Всемирного банка (WDI, WB); национальные статистические ведомства (в основном по США).

Статистика военных расходов – базы данных National Material Capabilities (v3.02) (проект “Correlates of War”), Стокгольмского международного института проблем мира (SIPRI), статистика Лиги наций, иные источники¹⁴.

Полученные результаты статистического анализа также приведены в Докладе. В данной статье мы ограничимся несколькими иллюстрациями. На каждом графике по оси ординат отложены доли военных расходов в расходах расширенного правительства (для США – федерального правительства) и процент голосов за левые партии. По оси абсцисс – годы.

На рисунке 1 представлена динамика голосования за левые партии и военных расходов Великобритании. Здесь и на следующих рисунках прерывистая линия – голоса за левые партии (в основном, лейбористов). Сплошная – доля военных расходов в бюджете правительства. Вертикальные стрелки указывают на годы частичной и затем полной отмены ограничений избирательных прав. 4 острых пика военных расходов соответствуют Крымской, Англо-Бурской, Первой и Второй мировым войнам, соответственно. Отчетливо видно, как двадцатипроцентная межвоенная “полка” военных расходов XIX в. “срывается” после Первой мировой войны с увеличением левого представительства. Похожая картина во Франции (см. рис. 2). Там доля военных расходов резко снижается после Второй мировой войны с достижением левыми относительно стабильной доли от трети до половины голосов. На рисунке 3 представлена картина Германии. Здесь нужно сделать оговорку, что, согласно нашему определению “левых”, в эту категорию попадает и Национал-социалистическая рабочая партия Германии.

Как упоминалось выше, США избегали роли мировой державы вплоть до начала Второй мировой войны [Eloranta, 2007], что отразилось в необычно низкой доле военных расходов в ВВП страны. Однако начиная со Второй мировой войны США оказывается не просто мощным игроком, но и поставщиком военного “зонтика гарантий” странам Западного полушария, Западной Европы и многим другим. В данном случае целесообразно сравнить динамику долей государственных расходов США на оборонные и социальные нужды. На рисунке 4 явно видна отрицательная корреляция между расходами на оборону и на социальные нужды (см. <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals>).

Особенность партийно-политической системы и истории США потребовала рассмотреть этот случай отдельно. В этой стране левые традиционно поглощались крупными партиями, реже – партиями, не имеющими явно выраженной окраски, позволяющей их однозначно ассоциировать с левой традицией. Классические левые – социалисты добивались успеха с лагом после волн большой иммиграции из Европы

¹⁴ Подробнее об источниках данных со ссылками можно ознакомиться в Докладе.

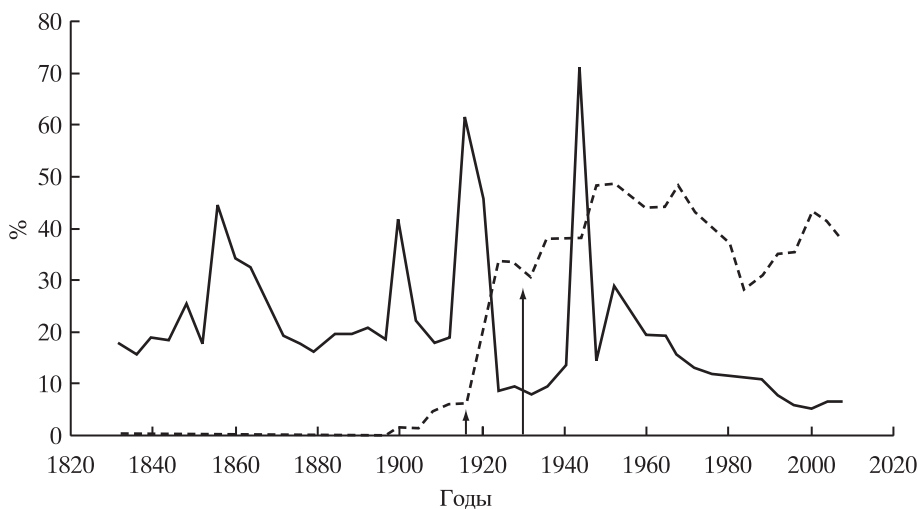


Рис. 1. Голосование за “левые” партии и военные расходы в Великобритании.

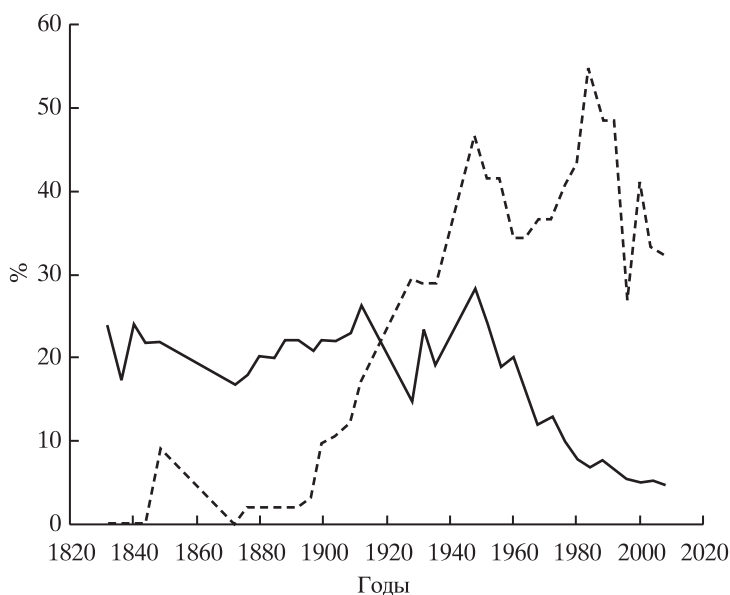


Рис. 2. Голосование за “левые” партии и военные расходы во Франции.

и вне явной связи с доступностью активного избирательного права для тех или иных категорий граждан.

При этом если отследить спектр экономических и политических позиций Республиканской партии, то он оставался в последние 80–100 лет относительно стабильным. По крайней мере, после краха претензий на национальное лидерство радикально (по американским меркам) этатистских, “прогрессистских” лидеров – Т. Рузвельта и Р. Лафолетта. Однако эволюция Демократической партии от Г. Кливленда до Б. Обамы как раз неплохо объясняется расширением избирательного права за пределы корпуса налогоплательщиков. Сначала его распространение на всех мужчин, потом – просто на всех взрослых граждан, наконец, происходит полный разрыв между правом быть представленным в парламенте и уплатой налога в 1964 г.

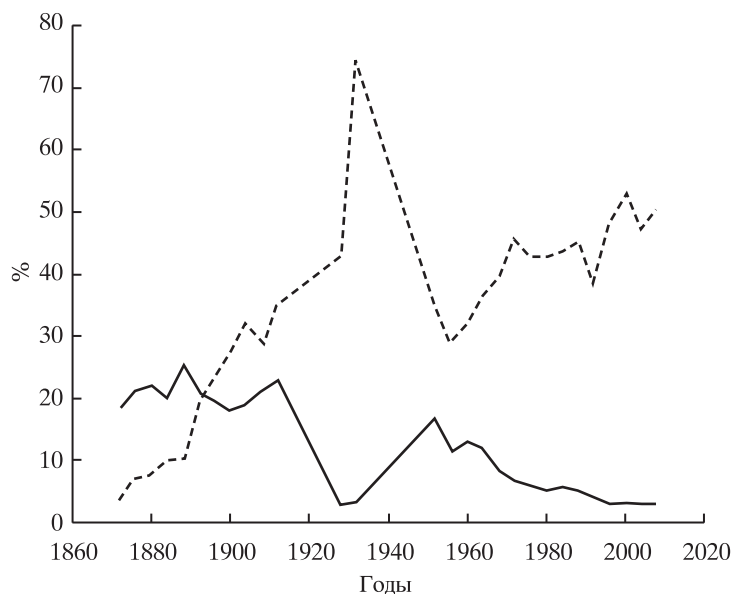


Рис. 3. Голосование за “левые” партии и военные расходы в Германии.

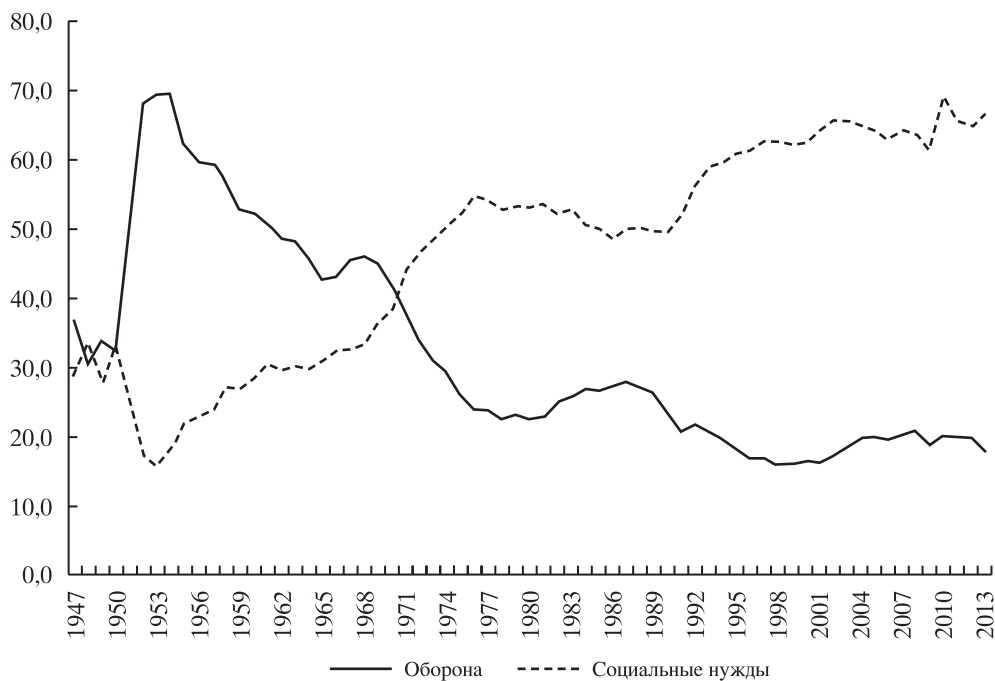


Рис. 4. Основные компоненты расходов федерального правительства США – исторические тенденции.

Не случайно именно в 1964 г. произошел и решительный разрыв с “региональной привязкой” демократов к Югу (Dixie Land, штатам бывшей Конфедерации), а республиканцев – к Северу. Демократы долго поглощали актив и избирателей мелких радикально-левых групп, пока эти группы и радикально настроенные профсоюзы (учи-

тельский и металлистов, к примеру) не стали партийным “мейнстримом”. Бывший мейнстрим – по крайней мере, во время праймериз 2008 г. оказался на обочине.

1964 г. – также и год принятия решений о начале расходов по масштабным социальным программам – “Medicaid” и “Medicare”, постоянно растущие обязательства по которым [СВО, 1992] создали стабильную и мощную базу электоральной поддержки “социальной” политики в США. Последствия для бюджета иллюстрируют графики на рисунке 4.

Итак, поддержка на выборах левых партий в трех странах из четырех значимо и отрицательно связана с долей расходов на оборону в общих расходах расширенного правительства. Она остается значимой даже при включении в число независимых переменных наряду с периодами войн и противостояния “холодной войны” значения объясняемой переменной за предшествующий период.

* * *

Структура бюджетов старых демократий показывает, что они сделали принципиальный выбор: “способствовать счастью” всеми мыслимыми способами вместо скромного “только стараться предотвращать зло”. Этот выбор открывает простор для постоянно расширяющегося круга полномочий государства. Такой выбор соответствует интересам бюрократии, максимизирующей перераспределяемые ресурсы. При этом высокий уровень социальных обязательств и формирование многочисленного слоя бюрократов, связанных с социальными программами, усиливает спрос на моральную легитимацию нового положения вещей, значит – на делегитимацию институтов, составляющих основную по стоимости часть “чистых общественных благ” – армии и полиции. Последнее приводит к снижению приоритета обязательств государства по защите жизни гражданина от угрозы внешней агрессии, терроризма и т.п.

Масштабные социальные проекты и рост доли таких расходов в общих расходах государства снижают чувствительность общества, избирателя – клиента бюджета к угрозам, связанным с низкой эффективностью армии и служб безопасности. Мысль о том, что существуют ценности и цели более важные, нежели защита жизни гражданина, становится легитимной и открыто обсуждаемой. На практике эта приоритетность давно закреплена в большинстве развитых стран. До тех пор, пока вероятность погибнуть в теракте сопоставима с вероятностью погибнуть в автокатастрофе, выбор избирателя – “бюджетника” в пользу бюджетного “масла” и против “пушек” выглядит вполне рациональным.

Военная юстиция, устрашающая успешного офицера, нормы о “непропорциональном применении силы” на поле боя и о “превышении пределов самообороны” в бытовых конфликтах и практики их применения объективно подрывают способность государства защищать граждан даже при наличии самых современных вооружений. Но это значит, что обесценивается жизнь гражданина в правовых демократиях, что, по сути, делает его зависимым и пассивным.

Пересмотр норм военной юстиции и использование мирового опыта – от США до Венгрии и Молдавии касательно права на самооборону может сравнительно быстро смягчить проблему. Такая реформа была бы одной из самых эффективных в истории поставки общественного блага “оборона”.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

- Институциональные ограничения современного экономического роста. М., 2011.
Ленин В.И. Оппортунизм и крах II Интернационала // *Ленин В.И.* Полн. собр. соч. Т. 27.
Либкнехт К. Милитаризм и антимилитаризм. М., 1960.
Маннергейм К.Г.Э. Мемуары. М., 1999.
Смит П.Ч. Закат владыки морей. М., 2003.
Солженицын А.И. Архипелаг ГУЛАГ. Ч. 3. М., 2006.
Фридман М., Фридман Р. Свобода выбирать. М., 2007.

Яновский К., Маслов Д. О некоторых свойствах наблюдаемого экономического роста в Китае // Экономическая политика. 2009. № 6.

Яновский К. Несколько примеров методологии, или экономистам не в чем каяться // Общественные науки и современность 2009. № 2.

Aidt T.S., Putta Jo., Loukoianova E. Democracy Comes to Europe: Franchise Extension and Fiscal Outcomes 1830–1938 // European Economic Review. 2006. Vol. 50. № 2.

CBO Staff Memorandum “Mandatory Spending: Trends and Sources of Growth” July 1992 (<http://www.cbo.gov/publication/18082>).

Eloranta J. From the Great Illusion to the Great War: Military Spending Behaviour of the Great Powers, 1870–1913 // European Review of Economic History. 2007. №11.

Eloranta J. Warfare and Welfare? Understanding 19th and 20th Century Central Government Spending. Warwick Economic Research Paper #699, 2004 Department of Economics, The University of Warwick.

Funk P., Gathmann C. What Women Want: Suffrage, Gender Gaps in Voter Preferences and Government Expenditures. SITE – Stockholm School of Economics Stanford University (Draft). July 2006.

Kuznets S. Modern Economic Growth. New Haven, 1966.

Mitchell B.R. International Historical Statistics 1750–2005: Vol. 3. Set (International Historical Statistics Africa, Asia and Oceania. New York, 2007.

Socol Y., Syunyaev O., Yanovskiy K. Failure to Supply Pure Public Good “Defense” in a Multi-Polar Nuclear World. Public Choice Society 2012 Annual meeting report (http://www.pubchoicesoc.org/papers_2012/Yanovskiy_Socol_Syunyaev.pdf).

Spring B., Bendikova M. Israel and the Iron Dome System: a Lesson for the United States // <http://www.hertage.org/research/reports/2011/09/israel-the-iron-dome-system-a-lesson-for-the-united-states>.

Stoll J.D. Norway Police Chief Resigns after Breivik Report // Wall Street Journal for Europe August, 16 on-line version (<http://online.wsj.com/article/SB10000872396390444508504577593811979684898.html#articleTabs%3Darticle> ; <http://europe.wsj.com/home-page>).

Tanzi V., Schuknecht L., Public Spending in the 20th Century: a Global Perspective 2000.

Voegeli W. Never Enough. New York, 2010.

© К. Яновский, И. Затковецкий, 2013