

Милтон Фридман, Роуз Фридман
Свобода выбирать

Milton Friedman, Rose Friedman
Free to Choose: A Personal Statement

Harcourt Brace Jovanovich, Publishers
San Diego New York London

*Милтон Фридман, Роуз Фридман
Свобода выбирать: наша позиция*

УДК 330.831.84
ББК 65.01:66.0
Ф88

Перевод с английского	Татьяна Югай
Редактор	Борис Пинскер
Дизайн	Анатолий Гусев

Published by arrangement with Harcourt, Inc.

Издательство благодарит за содействие Отдел прессы и культуры Посольства США в России

Фридман М., Фридман Р.

Ф88 Свобода выбирать: Наша позиция / Пер. с англ.
М.: Новое издательство, 2007. — 356 с. — (Библиотека Фонда «Либеральная миссия»).

ISBN 5-98379-073-0

Книга одного из самых влиятельных современных экономистов Милтона Фридмана и его жены Роуз Фридман «Свобода выбирать» относится к числу наиболее известных произведений либеральной мысли второй половины XX века. Отстаивая ценности индивидуальной, экономической и политической свободы, авторы приводят убедительные доказательства неэффективности бюрократии и избыточности ее вмешательства в жизнь общества на примере государственных систем соцобеспечения, образования, финансового регулирования, лицензирования различных товаров и видов деятельности и т.п.

УДК 330.831.84
ББК 65.01:66.0

ISBN 5-98379-073-0

Copyright © 1980, 1979 by Milton Friedman and Rose D. Friedman
Forward Copyright © 1990 by Milton Friedman and Rose D. Friedman
© Фонд «Либеральная миссия», 2007
© Новое издательство, 2007

Оглавление

Предисловие к изданию 1990 года	7
Предисловие	10
<i>Свобода выбирать</i>	
Введение	15
1 Власть рынка	23
2 Тирания контроля	53
3 Анатомия кризиса	87
4 От колыбели до могилы	108
5 Созданные равными	150
6 Что не так с нашими школами?	173
7 Кто защищает потребителя?	219
8 Кто защищает работника?	263
9 Лекарство от инфляции	284
10 Течение меняется	318
Приложение А	347
Приложение Б	350
<i>Татьяна Югай. Послесловие</i>	352
Указатель имен	354

Предисловие к изданию 1990 года

Десять лет назад, когда вышло первое издание «Свобода выбирать», мы были настолько оптимистичны, что назвали последнюю главу книги «Течение меняется». Мы полагали, что общественное мнение отвернулось от веры в коллективизм к вере в индивидуализм и частные рынки. Мы и мечтать не могли о столь радикальном изменении — по обе стороны железного занавеса.

Десять лет назад многие верили, что социализм — это жизнеспособная, даже наиболее перспективная система достижения материального процветания и человеческой свободы. Сегодня в это верят очень немногие. Идеалистическая вера в социализм до сих пор жива, но сохраняется только в нескольких заповедниках высоколобых на Западе и в ряде самых отсталых стран мира. Десять лет назад многие были убеждены, что капитализм, опирающийся на свободные частные рынки, — это система глубоко порочная, неспособная обеспечить ни массового процветания, ни свободы людей. Сегодня здравый смысл считает, что только капитализм способен на это.

Можно ли сказать, что «Свобода выбирать» устарела и больше не нужна, поскольку ее главный тезис стал нормой здравого смысла? До этого еще далеко. Здравый смысл изменился, но повседневная практика осталась прежней. Политические лидеры капиталистических стран, приветствовавшие крах социализма в других странах, по-прежнему благоволят социализму в своих собственных. Они знают слова, но не выучили мелодию.

Несмотря на произошедшие за десять лет радикальные изменения интеллектуального климата и общественного мнения, правительства так называемых капиталистических стран столь же плохо справляются с демонтажем социалистических порядков, как и правительства коммунистических стран. Доля нашего дохода, идущая на финансирование правительственных расходов — предположительно, для нашей же пользы, — мало сократилась, а во многих странах продолжает расти. В Соединенных Штатах она составляла 40% в 1980 году и 42% в 1988-м, что ниже 44%, достигнутых

в 1986-м. Нет заметного спада и в потоке детального регулирования, которое управляет нашей жизнью: в 1980 году к Федеральному регистру, куда подшиваются все нормы и регламенты, было добавлено 87 012 страниц, а в 1988-м — 53 376 страниц. По словам Декларации независимости, наши власти продолжают «создавать множество новых должностей» и присылают «сонмища чиновников, чтобы притеснять народ и лишать его средств к существованию».

Ограничения международной торговли, анализируемые в главе 2 «Свободы выбирать», стали не меньше, а больше; некоторые ограничения цен и заработной платы, особенно валютное регулирование, были смягчены или отменены, но зато другие добавлены. Система социального страхования, сопровождающая нас от колыбели до могилы, дополнительно расширилась и нуждается в реформе больше, чем когда-либо (глава 4); это в равной мере относится и к нашей системе образования (глава 6). Система учреждений, созданных для «защиты потребителя» и «рабочего», все также приводит к результатам, прямо противоположным тем, на которые рассчитывали их благонамеренные создатели (главы 7 и 8). В этих и других областях инерция сложившейся практики свела к нулю последствия изменений в общественном мнении.

Были достигнуты существенные победы в борьбе с инфляцией, снизившейся во всем мире, в том числе и в США, — от более 10% в год до менее 5%. Однако инфляция далеко не побеждена, и наш анализ (глава 9) причин, последствий и методов борьбы с нею все еще актуален и важен для того, чтобы недавние достижения в этом направлении не оказались фальстартом.

Изменения коснулись, преимущественно, не достижений, а перспектив. В будущем можно ждать умножения свободных частных рынков с куда большей уверенностью, чем десять лет назад. Поэтому книга, объясняющая, как работают свободные частные рынки, в чем их преимущества и как устранять все то, что снижает их эффективность, сегодня даже более полезна, чем десять лет назад.

Ряд характерных фигур и обстоятельств, встречающихся в нашей книге, уже устарели, но мы подумали, что лучше издать ее без изменений. Хорошо было бы тщательно пересмотреть текст и включить новые проблемы, возникшие за эти годы, но возможности такой у нас не было, и мы решили, что лучше оставить рукопись как она есть и обойтись без поверхностного обновления. Мы надеемся, что присутствие анахронизмов не помешает читателю.

То, что многим читателям книги десять лет назад казалось утопичным и несбыточным, будет, мы верим, воспринято многими новыми читателями как почти готовый план практических действий. Поэтому мы так рады тому, что издательство Harcourt Brace Jovanovich выпускает новое издание «Свободы выбирать». Течение изменилось, но еще очень далеко до высокой воды, которая так отчаянно нужна для прочного будущего человеческой свободы.

*Милтон и Роуз Фридман
4 января 1990 года*

Предисловие

У этой книги два источника: 1) наша более ранняя книга «Капитализм и свобода», опубликованная в 1962 году издательством Чикагского университета, и серия телевизионных передач «Свобода выбирать», которые в течение десяти недель демонстрировались в США в 1980 году.

«Капитализм и свобода» исследует роль «конкурентного капитализма — организации массовой экономической деятельности, осуществляемой частными предприятиями на свободном рынке, — как системы экономической свободы и необходимое условие политической свободы». В процессе этого исследования определяется роль, которую правительство должно играть в свободном обществе.

«Капитализм и свобода» не устанавливает строго определенных границ использования государства для совместного осуществления того, чего трудно или невозможно достичь посредством строго добровольного обмена. В каждом отдельном случае, когда предполагается прибегнуть к вмешательству государства, необходимо составить перечень всех за и против. Наши принципы подскажут нам, какие пункты включить в первый и во второй список, и они дадут некую основу для оценки важности того или иного пункта.

Чтобы наполнить эти принципы содержанием и проиллюстрировать их применение, «Капитализм и свобода» анализирует такие вопросы, как денежная и фискальная политика, роль правительства в образовании, капитализм и дискриминация и уменьшение бедности.

«Свобода выбирать» отличается меньшей абстрактностью и большей конкретностью. Тот, кто прочитал «Капитализм и свободу», найдет здесь дальнейшее развитие философии, пронизывающей обе книги — здесь куда больше конкретики и меньше теоретизирования. Более того, эта книга находится под влиянием новейшего подхода к политической науке, который был развит в работах экономистов — Энтони Даунса, Джеймса Бьюкенена, Гордона Таллока, Джорджа Стиглера и Гэри Беккера, которые наряду со

многими другими проделали потрясающую работу в сфере экономического анализа политической теории. В «Свободе выбирать» политическая система симметрична экономической. Обе системы рассматриваются как рынки, где результат определяется личными (в самом широком смысле) интересами участников, а не теми социальными целями, которые они сочли выгодным провозгласить. Эта идея проходит скрытым лейтмотивом через всю книгу и раскрывается в заключительной главе.

В телевизионных передачах освещались те же темы, что и в этой книге. Десять глав книги соответствуют десяти телепередачам и, за исключением заключительной главы, имеют те же названия. Тем не менее серия телепередач и книга сильно различаются, поскольку следуют собственным законам жанра. Книга рассматривает многие вопросы, не затронутые в телепередачах вследствие временных ограничений. Манера изложения также отличается большей систематичностью и детальностью.

В начале 1977 года Роберт Читестер, президент Пенсильванского отделения Общественной службы телевидения США (Public Broadcasting Service), уговорил нас поработать на телевидении. Его воображение, огромный труд и преданность ценностям свободного общества сделали возможной эту серию телепередач. По его предложению Милтон Фридман за период с сентября 1977 по май 1978 года прочитал 15 публичных лекций с вопросами и ответами, которые были записаны на видео. Уильям Йованович осуществлял маркетинг продаж видеокассет и предоставил щедрый аванс на финансирование видеозаписей лекций, которые распространялись его компанией Harcourt Brace Jovanovich, Inc. Записи лекций послужили основой для телепередач.

Еще до окончания цикла лекций Бобу Читестеру удалось получить значительную финансовую поддержку, что позволило приступить к созданию телепередач. Мы остановили свой выбор на лондонской студии Video-Arts. После нескольких месяцев предварительной подготовки в марте 1978 года начались собственно съемки, которые завершились в сентябре того же года.

Режиссуру и организацию съемок взяли на себя Энтони Джей, Майкл Пикок и Роберт Рейд из Video-Arts.

Пять профессиональных телевизионщиков были постоянно с нами во время съемок и монтажа: продюсер Майкл Латем, режиссер Грэм Массей, помощник продюсера Эбен Уилсон, ассистент режиссера Маргарет Янг и менеджер Джеки Уорнер. Они любезно,

но твердо посвятили нас в таинственное искусство телевизионной документалистики и с неизменным тактом и дружелюбием сглаживали возникающие затруднения. Они превратили наше рискованное начинание в странном и сложном мире телевидения в восхитительный и приятный опыт, а не кошмар, в который все это легко могло превратиться.

Их настоятельное требование сочетать краткость с твердостью и ясностью заставило нас заново продумать многие наши идеи и сократить их изложение до самых существенных основ. Дискуссии с ними, равно как и с членами команды из разных стран, оказались самыми приятными моментами работы над проектом, помогли нам осознать слабые места в нашей аргументации и стимулировали поиск новых доказательств. Теперь, освободившись от жестких временных рамок телепередач, мы получили возможность в полной мере использовать полученный опыт в данной книге.

Телевидение драматично. Оно апеллирует к эмоциям. Оно захватывает ваше внимание. И все же мы придерживаемся мнения, что печатный текст является более эффективным инструментом, как для просвещения, так и для убеждения. Авторы, не ограниченные временем, могут более глубоко исследовать проблемы. Читатель может остановиться и подумать, вернуться к уже прочитанному, не отвлекая свое внимание на эмоциональную притягательность сцен, непрерывно разворачивающихся на телеэкране.

Любой, обращенный в веру за один вечер или даже за десять вечеров, не может считаться по-настоящему обращенным. Его может убедить в обратном человек, с которым он проведет следующий вечер. Единственный человек, который может действительно убедить вас в правоте той или иной теории, вы сами. Вы можете не спеша обдумать эти вопросы, рассмотреть множество аргументов, дождаться, когда ваше понимание созреет и, со временем, поверхностные предпочтения превратятся в настоящие убеждения.

*Милтон Фридман, Роуз Д. Фридман
Эйли, Вермонт
28 сентября 1979 года*

Свобода выбирать

Рикки и Патри посвящается

Опыт учит тому, что свобода особенно нуждается в защите, когда правительство устремляется к благотворным целям. Для людей, свободных от рождения, естественна бдительность к покушениям на их свободы со стороны злонамеренных правителей. Но для свободы опаснее скрытые посягательства со стороны людей усердных, благонамеренных, но лишенных понимания.

Судья Луис Брандис, процесс «Олмстед против Соединенных Штатов Америки», 277 U.S. 479 (1928)

Введение

Со времен первых переселенцев из Европы Новый Свет был магнитом для людей, ищущих приключений, спасающихся бегством от тирании или просто желающих создать лучшую жизнь для себя и своих детей.

Поток переселенцев стал нарастать после американской революции и основания Соединенных Штатов Америки и превратился в поток в XIX веке, когда миллионы людей, гонимых нищетой и тиранией и привлекаемых обещаниями свободы и богатства, устремились через Атлантику и — сравнительно немногие — через Тихий океан.

Попад в Америку, они не нашли легкой жизни и улиц, вымощенных золотом. Здесь их ждали только свобода и благоприятные возможности для наиболее полного приложения своих способностей. Благодаря тяжкому труду, изобретательности, бережливости и удаче большая их часть настолько успешно воплотила в жизнь свои надежды и чаяния, что их друзья и родственники поспешили присоединиться к ним.

История Соединенных Штатов — это история экономического, но также и политического чуда, ставших возможными благодаря применению на практике двух наборов идей, которые по любопытному стечению обстоятельств были сформулированы в документах, опубликованных в одном и том же 1776 году.

Один ряд идей нашел свое выражение в «Богатстве народов», шедевре, сделавшем шотландца Адама Смита отцом современной экономической науки. Этот труд содержал анализ того, каким образом рыночная система сочетает свободу людей в преследовании своих собственных целей с всесторонним взаимодействием и сотрудничеством, которые необходимы в хозяйственной сфере для обеспечения людей пищей, одеждой и жильем. Ключевым в теории Адама Смита явилось понимание того, что обе стороны обмена могут получать выгоду, *коль скоро они вступают в сотрудничество на строго добровольной основе*, и что никакой обмен не будет иметь места, если обе стороны не получают выгоды. Для организации сов-

местной взаимовыгодной деятельности людей не требуется вмешательства внешних сил, принуждения либо ограничения свободы. Вот почему, как указывал А. Смит, индивид, преследующий только свою собственную цель, «невидимой рукой направляется к цели, которая совсем и не входила в его намерения; при этом общество не всегда страдает от того, что эта цель не входила в его намерения. Преследуя свои собственные интересы, он часто более действительным образом служит интересам общества, чем тогда, когда сознательно стремится делать это. Мне ни разу не приходилось слышать, чтобы много хорошего было сделано теми, которые делали вид, что они ведут торговлю ради блага общества»¹.

Другой ряд идей был воплощен в Декларации независимости, в которой Томас Джефферсон выразил господствующее умонастроение своих соотечественников. Она провозгласила образование новой нации, которая впервые в истории утвердила принцип, согласно которому каждый индивид имеет право руководствоваться своими личными ценностями: «Мы исходим из той самоочевидной истины, что все люди созданы равными и наделены их Творцом определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых относятся жизнь, свобода и стремление к счастью».

Или, как это было сформулировано почти столетие спустя в более радикальной и безоговорочной форме Джоном Стюартом Миллем:

...люди, индивидуально или коллективно, могут справедливо вмешиваться в действия индивидуума только ради самосохранения... каждый член цивилизованного общества только в таком случае может быть справедливо подвергнут какому-нибудь принуждению, если это нужно для того, чтобы предупредить с его стороны такие действия, которые вредны для других людей, — личное же благо самого индивидуума, физическое или нравственное, не составляет достаточного основания для какого бы то ни было вмешательства в его действие... Власть общества над индивидуумом не должна простирается далее того, насколько действия индивидуума касаются других людей; в тех же

¹ *Smith A. The Wealth of Nations [1776]. London: Methuen & Co., Ltd, 1930 [рус. пер.: Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Изд-во социально-экономической литературы, 1962. С. 332].*

своих действиях, которые касаются только его самого, индивидуум должен быть абсолютно независим над самим собою, — над своим телом и духом он неограниченный господин².

История Соединенных Штатов в значительной мере формируется стремлением воплотить в жизнь принципы Декларации независимости, начиная с борьбы против рабства, которая в конечном счете привела к кровопролитной гражданской войне, последующих попыток осуществить принцип равенства возможностей и кончая недавними попытками добиться равенства результатов.

Экономическая свобода — важнейшая предпосылка политической свободы. Давая людям возможность организовывать совместную деятельность без принуждения или централизованного управления, она ограничивает сферу действия политической власти. Кроме того, свободный рынок обеспечивает рассредоточение власти и таким образом предотвращает чрезмерное усиление государства. Сосредоточение экономической и политической власти в одних руках является прямым путем к тирании.

Благодаря сочетанию экономической и политической *свободы* XIX век стал для Великобритании и США золотым. США, начав «с чистого листа», преуспели даже больше, чем Великобритания. Там было меньше классовых и сословных пережитков, меньше ограничений со стороны правительства, а значит, была более плодородная почва для энергии, упорства и новаторства и, вдобавок, совершенно неосвоенный континент.

Плодотворность свободы с наибольшей наглядностью проявилась в сельском хозяйстве. На момент принятия Декларации независимости менее трех миллионов выходцев из Европы и Африки (без учета местных индейцев) заселяли узкую полосу на восточном побережье. Сельское хозяйство было основным видом экономической активности. Из двадцати работников девятнадцать были заняты в производстве продовольствия, необходимого, чтобы накормить страну и отправить на экспорт в обмен на иностранные товары. Сегодня хватает менее одного работника из двадцати для того, чтобы накормить 220 миллионов населения страны и обеспе-

² Mill J.S. On Liberty. London: Longmans, Green & Co., 1865. P. 6 [рус. пер.: О Свободе: Антология западноевропейской классической либеральной мысли. М.: Наука, 1995. С. 295–296].

чить излишек, благодаря которому Соединенные Штаты превратились в крупнейшего мирового экспортера продовольствия.

Что сотворило это чудо? Ясно, что не централизованное государственное управление. В таких странах, как СССР и его сателлиты, в материковом Китае, Югославии и Индии, полагавшихся на централизованное управление, в конце 70-х годов в сельском хозяйстве было занято от четверти до половины работников, и все же они часто прибегали к помощи США, чтобы избежать массового голода. В период стремительного экстенсивного роста сельского хозяйства в Соединенных Штатах правительство играло незначительную роль. Земля стала доступной, но это была целина, которую только предстояло сделать пригодной для возделывания. Во второй половине XIX века на средства, полученные от продажи государственных земель, стали создаваться колледжи, занявшиеся, на деньги государства, распространением информации и технологий. Однако, вне всякого сомнения, главным двигателем аграрной революции являлась частная инициатива, действовавшая на свободном и открытом для всех — если абстрагироваться от позорного факта рабства — рынке. Наиболее быстрый рост начался после отмены рабства. Миллионы иммигрантов со всего света были вольны работать на себя в качестве независимых фермеров или предпринимателей либо на других на взаимно согласованных условиях. Они могли на свой страх и риск экспериментировать с новыми методами — расплачиваясь в случае провала и получая выгоду от успеха. Что еще важнее, они мало сталкивались с вмешательством правительства.

Правительство начало играть более важную роль в сельском хозяйстве во время и после Великой депрессии 30-х годов. Его деятельность была направлена главным образом на ограничение производства в целях поддержания завышенных цен.

Рост продуктивности сельского хозяйства находился в зависимости от разворачивавшейся промышленной революции, стимулом для которой послужила [экономическая] свобода. Тогда-то и появились новые машины, которые революционизировали сельское хозяйство. И наоборот, промышленная революция находилась в зависимости от доступности рабочей силы, высвобождаемой аграрной революцией. Промышленность и сельское хозяйство развивались рука об руку.

И Смит, и Джефферсон видели в концентрации власти правительства великую опасность для простого человека и считали

необходимой постоянной защите гражданина от тирании правительства. Именно это было целью Виргинской декларации прав человека (1776) и американского Билля о правах (1791); ради этого Конституция США предусмотрела разделение властей; это являлось движущей силой изменений в английской правовой системе в период от принятия Великой хартии вольностей в XIII веке и до конца XIX столетия. Согласно Смитю и Джефферсону правительству отводится роль третейского судьи, а не участника. Идеалом Джефферсона, сформулированным им в его первой инаугурационной речи в 1801 году, являлось «мудрое и бережливое правительство, которое удерживало бы людей от причинения вреда друг другу и во всех других отношениях предоставляло бы им свободу самим распределять усилия между трудом и совершенствованием».

По иронии судьбы сам успех экономической и политической свободы сделал ее менее привлекательной для более поздних мыслителей. Жестко ограниченное правительство конца XIX века не обладало такой концентрацией власти, которая представляла бы опасность для простого человека. Другой стороной монеты являлось то, что оно не обладало властью, которая давала бы возможность хорошим людям делать добро. А в этом несовершенном мире все еще существовало много зла. На деле сам общественный прогресс приводил к тому, что сохранявшееся зло становилось все более нетерпимым. Как это всегда бывает, люди принимали движение к лучшему как само собой разумеющееся. Они уже забыли о том, что сильное правительство представляет опасность для свободы. Напротив, их привлекали те блага, которые могут быть достигнуты сильным правительством — если только правительственная власть окажется в «правильных» руках.

Эти идеи начали оказывать влияние на политику правительства Великобритании в начале XX века. Они завоевывали все большее признание в интеллектуальных кругах США, но не оказывали значительного влияния на политику правительства до Великой депрессии начала 30-х годов. Как указывается в третьей главе, причиной депрессии была неудача правительства в одной сфере — денежной, где оно осуществляло власть еще с зарождения республики. Тем не менее ответственность правительства за депрессию не признавалась ни тогда, ни теперь. Напротив, депрессия широко трактовалась как несостоятельность свободнорыночного капитализма. Этот миф соблазнил общественность присоединиться к изменившейся точке зрения интеллектуалов на взаимную ответ-

ственность людей-индивидов и правительства. Если раньше упор делался на ответственность человека за свою собственную судьбу, то теперь человек рассматривался как пешка, на которую воздействуют силы, находящиеся вне его контроля. Представление, согласно которому роль правительства заключается в том, чтобы служить третейским судьей, удерживающим людей от взаимного насилия, сменилось другим, в соответствии с которым правительство должно играть роль отца, наделенного обязанностью принуждать одних к оказанию помощи другим.

Эти взгляды доминировали в США в середине XX века. Они привели к росту размеров правительства на всех уровнях, равно как и переходу власти от местного самоуправления и местного контроля к централизованному правлению и централизованному контролю. Правительство все в большей мере занималось тем, что — во имя безопасности и равенства — отнимало у одних и отдавало другим. Один политический курс сменялся другим с целью «регулирования» «распределения наших усилий между трудом и совершенствованием» ставя изречение Джефферсона с ног на голову (глава 7).

Подобный ход событий был вызван благими намерениями при активном участии эгоистических интересов. Даже наиболее ярые сторонники патерналистского государства всеобщего благосостояния соглашались с тем, что полученные результаты неудовлетворительны. Очевидно, в правительственной сфере, как и в рыночной среде, существует «невидимая рука», но она действует в направлении диаметрально противоположном «невидимой руке» Адама Смита: человек, имеющий намерение с помощью правительственного вмешательства служить только общественным интересам, «невидимой рукой направляется» к продвижению частных интересов, хотя эта цель «не входила в его намерения». Этот вывод будет напрашиваться снова и снова по мере того, как в следующих главах мы будем исследовать ряд сфер, в которых осуществляется вмешательство правительства, будь то в целях обеспечения безопасности (глава 4), равенства (глава 5), поддержки образования (глава 6), защиты потребителя (глава 7) или работника (глава 8), предупреждения инфляции или обеспечения занятости (глава 9).

Таким образом, по словам А. Смита, «одинаковое у всех людей, постоянное и неисчезающее стремление улучшить свое положение — это начало, откуда вытекает как общественное и национальное, так и частное богатство, — часто оказывается достаточно

могущественным для того, чтобы обеспечить естественное развитие в сторону улучшения общего положения вопреки чрезмерным расходам правительства и величайшим ошибкам администрации. Как и неизвестная нам жизненная сила организма, оно часто восстанавливает здоровье и силу вопреки не только болезни, но и нелепым предписаниям врача»³. Таким образом, «невидимая рука» Адама Смита является достаточно могущественной, чтобы преодолевать губительное воздействие «невидимой руки», действующей в политической сфере.

Опыт 1970-х годов — замедление темпов роста и снижение производительности — заставляет усомниться в том, сможет ли частная предприимчивость и дальше преодолевать губительное воздействие правительственного контроля, если мы будем и впредь предоставлять все большие полномочия правительству, уполномочивать «новый класс» государственных служащих распределять все большую долю наших доходов, якобы для нашей же пользы. Рано или поздно, и, возможно, раньше, чем мы ожидаем, все увеличивающееся правительство разрушит процветание, которым мы обязаны свободному рынку и личной свободе, так красноречиво провозглашенным в Декларации независимости.

Мы еще не достигли точки невозврата. У нас есть еще свобода сделать выбор: продолжать ли все ускоряющееся движение вниз по «дороге к рабству», как озаглавил свою глубокую и влиятельную книгу Фридрих Хайек, или более строго ограничить деятельность правительства и больше полагаться на добровольное сотрудничество свободных людей ради достижения различных целей? Завершится ли наш золотой век рецидивом тирании и нищеты, что всегда являлось и остается по сей день уделом большей части человечества? Или нам достанет мудрости, прозорливости и мужества изменить наш курс, извлечь уроки из собственного опыта и насладиться выгодами от «возрождения свободы»?

Если мы проявим мудрость, делая свой выбор, нам придется осознать фундаментальные принципы нашей системы: как экономические принципы Адама Смита, которые объясняют, каким образом сложная, организованная и бесперебойно функционирующая система может развиваться и процветать без централизованного управления, способна обеспечить координацию без при-

³ Smith A. The Wealth of Nations. Vol. I. P. 325 [рус. пер.: Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. С. 253].

нуждения (глава 1), так и политические принципы, сформулированные Томасом Джефферсоном (глава 5). Мы должны осознать, почему попытки заменить добровольное сотрудничество централизованным управлением могут нанести столько вреда (глава 2). Необходимо также понять тесную связь между свободой политической и экономической.

К счастью, ход событий меняется. В Соединенных Штатах, Великобритании, Западной Европе и многих других странах растет осознание опасности большого правительства, растет неудовлетворенность проводимой им политикой. Этот сдвиг находит свое выражение не только в общественном мнении, но и в политической сфере. Нашим представителям становится политически выгодно петь под другую музыку и, возможно, действовать иначе. Мы переживаем еще одно основополагающее изменение общественного мнения. У нас есть возможность подтолкнуть изменение общественного мнения в сторону большего доверия к частной инициативе и добровольному сотрудничеству, а не к ее противоположности — тоталитарному коллективизму.

В заключительной главе мы исследуем причины того, почему в предположительно демократической политической системе интересы отдельных групп превалируют над общим интересом. Мы рассматриваем, что можно сделать для исправления дефектов нашей системы, приведших к подобному результату, как можно ограничить правительство таким образом, чтобы оно могло при этом выполнять важнейшие функции: защищать страну от внешних врагов, ограждать каждого из нас от насилия со стороны сограждан, выполнять роль арбитра в наших спорах и обеспечивать всеобщее согласие с правилами игры, которым мы должны следовать.

1 Власть рынка

Каждый день мы используем бесчисленное множество товаров и услуг, чтобы есть, одеваться, укрываться от непогоды или просто наслаждаться. Мы принимаем как само собой разумеющееся, что они всегда в наличии, когда мы хотим их купить. Мы никогда не задумываемся о том, сколько людей так или иначе участвовало в их создании. Мы никогда не задаемся вопросом, почему в булочной на углу (или теперь в супермаркете) имеются в продаже товары, которые мы хотим купить, и каким образом большинство из нас имеет возможность заработать деньги для этого.

Естественно предположить, что некто должен делать заказы, чтобы обеспечить производство «нужных» продуктов в «необходимых» количествах и их наличие в «нужных» местах. Это один из способов координации деятельности большого числа людей — метод командования армией. Генерал отдает приказ полковнику, полковник — майору, майор — лейтенанту, лейтенант — сержанту, а сержант — рядовому.

Но подобный командный метод может быть исключительным или даже главным методом организации только очень маленькой группы людей. Даже самый деспотичный глава семьи не сможет контролировать каждое действие других членов семьи только в приказном порядке. Ни одна крупная армия не может управляться только командными методами. По-видимому, и генерал не может иметь информацию, необходимую для управления каждым шагом самого последнего рядового. На каждой ступени цепи команд военнослужащих, будь то офицер или рядовой, должен иметь некую свободу действовать в соответствии с информацией о конкретных обстоятельствах, которой вышестоящий офицер может и не располагать. Команды должны дополняться добровольным сотрудничеством, менее осязаемым и более тонким, но гораздо более фундаментальным методом координации деятельности огромного числа людей.

СССР является хрестоматийным примером огромного хозяйства, которое якобы управляется на основе командного метода,

централизованно планируемой экономики. Но это — скорее фикция, чем факт. На каждом уровне экономики возникает добровольное сотрудничество, дополняющее централизованное планирование или компенсирующее его жесткость, иногда это происходит легально, а порой и нелегально¹.

В сельском хозяйстве работникам, занятым полный рабочий день на государственных предприятиях, разрешается в свободное время выращивать продукты питания и содержать скот в маленьких частных хозяйствах для собственных нужд или на продажу на относительно свободных рынках. Эти хозяйства составляют менее одного процента сельскохозяйственных угодий страны, но, как говорят, в них производится почти треть совокупной сельскохозяйственной продукции Советского Союза («как говорят», потому что очень похоже, что некоторая часть произведенного в государственных сельскохозяйственных предприятиях нелегально продается на рынках как продукция частных хозяйств).

На рынке труда людей редко заставляют работать на определенных рабочих местах; в этом смысле директивное управление трудом не развито. Заработная плата на различных рабочих местах неодинакова, и работники могут претендовать на них, во многом так же, как и в капиталистических странах. Человека, принятого на работу, могут уволить, или он может сам перейти на другую работу. Существуют многочисленные ограничения на то, кто и где может работать, и, конечно, законодательство запрещает частным лицам выступать в качестве работодателей, хотя многочисленные нелегальные мастерские обслуживают обширный черный рынок. Принудительное широкомасштабное перераспределение рабочей силы, равно как и полное подавление частной предпринимательской активности, оказалось неосуществимым.

Привлекательность различных рабочих мест в Советском Союзе зачастую зависит от возможностей незаконного или незакононого приработка. Житель Москвы, если у него ломается бытовая техника, может несколько месяцев прождать мастера из государственной службы быта. Вместо этого он может нанять частного, весьма вероятно, работающего в государственной мастерской. Хозяин получает свою хорошо отремонтированную технику, а частник — дополнительный заработок. Оба довольны.

¹ См.: *Smith H.* The Russians. N.Y.: Quadrangle Books; New York Times Book Co., 1976; *Kaiser R.G.* Russia: The People and the Power. N.Y.: Atheneum, 1976.

Эти добровольные рыночные элементы процветают, несмотря на их несоответствие официальной марксистской идеологии, потому что цена их искоренения была бы слишком высока. Можно было бы запретить частные подсобные хозяйства, но голод 30-х годов ярко напоминает о цене этого. Советская экономика вряд ли является образцом эффективности. Не будь этих элементов добровольности, ее эффективность была бы еще ниже. Недавний опыт Камбоджи является трагической иллюстрацией того, какую цену приходится платить за попытку полностью ликвидировать рынок.

Ни одно общество не функционирует целиком и полностью на командных принципах, и точно так же ни одно из них не опирается исключительно на добровольное сотрудничество. В каждом обществе есть определенные командные элементы. Формы могут быть самыми разными. Они могут быть просты и откровенны, как воинский призыв, запреты на куплю-продажу героина или цикломатов или решения суда, предписывающие ответчикам воздержаться от определенных действий или, наоборот, совершить их. Или, возьмем другую крайность, они могут быть едва различимыми, как, например, большой налог на сигареты, имеющий целью стимулировать отказ от курения — намек, если не команда, со стороны одних граждан другим.

Большая разница заключается в том, каково это сочетание: является ли добровольный обмен изначально нелегальной деятельностью, которая процветает в силу негибкости доминирующего командного элемента, либо добровольный обмен является доминирующим принципом организации, дополняемым в большей или меньшей мере командными элементами. Нелегальный добровольный обмен может удержать командную экономику от коллапса, может помочь ей просуществовать какое-то время и даже достичь некоторого прогресса. Однако он вряд ли приведет к подрыву тирании, на которой покоится преимущественно командная экономика. С другой стороны, экономика, в которой доминирует добровольный обмен, обладает потенциалом процветания и личной свободы. Она может не раскрыть полностью свой потенциал в каком-либо отношении, но мы не знаем ни одного общества, достигшего процветания и свободы, в котором бы добровольный обмен не являлся доминирующим принципом организации. Мы спешим добавить, что добровольный обмен не является достаточным условием процветания и свободы. Это, по крайней мере, является уроком истории для современности. Многие сообщества, организованные

в основном на принципах добровольного обмена, не пришли ни к процветанию, ни к свободе, хотя и достигли в этом отношении намного большего, чем авторитарные сообщества. Но добровольный обмен является необходимым условием и для процветания, и для свободы.

Взаимодействие посредством добровольного обмена

Забавный рассказ «Я — карандаш: мое генеалогическое древо, описанное Леонардом Э. Ридом»² наглядно демонстрирует то, как миллионы людей могут взаимодействовать в условиях добровольного обмена. Мистер Рид от лица «карандаша, обычного деревянного карандаша, знакомого всем девочкам, мальчикам и взрослым, которые умеют читать и писать» начинает свой рассказ с фантастического утверждения о том, что *«ни один человек не знает, как меня сделать»*. Затем он начинает рассказ обо всех тех вещах, которые участвуют в изготовлении карандаша. Сначала из дерева, «стройного кедра, который произрастает в Северной Калифорнии и Орегоне» производится древесина. Чтобы распилить дерево на бревна и доставить на железную дорогу, нужны пилы, грузовики, веревки и бесчисленные приспособления. Множество людей и бессчетные виды ремесел вовлечены в их производство: «добыча руды, выплавка стали и ее превращение в пилы, топоры, моторы; выращивание конопли и все стадии ее превращения в толстый и крепкий канат; строительство поселков лесорубов с их кроватями и столовыми. Тысячи никому не известных людей приложили руку к каждой чашке кофе, выпитой лесорубами!»

Мистер Рид продолжает свой рассказ о доставке бревен на лесопилку, превращении их в доски и перевозке из Калифорнии на фабрику в Вилькес-Бар, где и был изготовлен этот самый карандаш. И все это — только изготовление деревянной оболочки карандаша. Карандаш хоть и называют «свинцовым», но грифель сделан вовсе не из свинца. Начав свою жизнь как графит, добытый на Цейлоне, он после многих сложных превращений завершает ее грифелем в карандаше.

Кусочек металла, удерживающий ластик на кончике карандаша, сделан из латуни. «Подумайте обо всех тех людях, которые добывают цинк и медь, мастерство которых позволяет превратить природный материал в блестящий лист латуни».

2

Freeman. 1958. December.

То, что мы называем ластиком, является разновидностью резины. Но мистер Рид говорит нам, что резина используется только как связка. Само «стирание» производится «фактисом» — резиноподобным веществом, произведенным в результате химической реакции между рапсовым маслом из Индонезии и хлоридом серы.

«После всего этого, — говорит карандаш, — захочет ли кто-нибудь оспорить мое первоначальное утверждение, что ни один человек на земле не знает, как я сделан?»

Ни один из тысяч людей, вовлеченных в изготовление карандаша, не делал свою работу потому, что хотел получить карандаш. Некоторые из них никогда не видели карандаша и не знают, для чего он нужен. Каждый видит в своей работе средство получить товары и услуги, которые ему необходимы. Каждый раз, когда мы покупаем в магазине карандаш, мы обмениваем частицу наших услуг на бесконечное множество услуг, участвовавших в производстве карандаша.

Еще более поразителен тот факт, что карандаш вообще был произведен. Никто не сидел в центральном офисе и не давал указаний всем этим людям. Военная полиция не заставляла выполнять эти приказы силой. Эти люди живут во многих странах, говорят на разных языках, исповедуют разные религии, могут даже ненавидеть друг друга, однако ни одно из этих различий не мешает им совместно действовать для производства карандаша. Как это происходит? Адам Смит дал ответ на этот вопрос более двух веков назад.

Роль цен

Ключевая идея книги А. Смита «Богатство народов» обманчиво проста: если обмен между двумя сторонами является добровольным, то он осуществится только в том случае, если каждая из сторон будет уверена в том, что извлекает из него выгоду. Многие экономические заблуждения проистекают из пренебрежения к этой простой идее, из ошибочного допущения, что имеется фиксированный пирог и поэтому одна сторона может получить выигрыш только за счет другой.

Эта ключевая идея А. Смита достаточно очевидна в случае простого обмена между двумя индивидами. Гораздо труднее понять, каким образом она может помочь людям, живущим по всему миру, вступать в отношения сотрудничества для обеспечения своих обособленных интересов.

Система цен — механизм, выполняющий эту задачу без помощи централизованного управления. При этом не требуется, чтобы люди говорили друг с другом или испытывали взаимную симпа-

тию. Когда вы покупаете карандаш или хлеб, вы не знаете, белый или чернокожий, китаец или индеец изготовили карандаш или вырастили пшеницу. В результате система цен позволяет людям мирно взаимодействовать в определенной фазе своей жизни, и в то же время каждый занимается своим делом во всех других отношениях.

Гениальное прозрение А. Смита заключалось в осознании того, что цены, формирующиеся в процессе добровольных сделок между покупателями и продавцами — короче говоря, на свободном рынке, — могут координировать деятельность миллионов людей, преследующих свои обособленные интересы, таким образом, что каждый при этом получает выгоду. Идея, что экономический порядок может возникнуть как непреднамеренный результат действий множества людей, преследующих собственные интересы, была поразительна в его время и остается таковой и по сей день.

Система цен работает столь хорошо и эффективно, что мы и не вспоминаем о ней большую часть времени. Мы не осознаем, насколько хорошо она работает, пока что-нибудь не помешает ее функционированию, и даже тогда мы редко узнаем, что явилось источником проблемы.

Наглядными примерами являются длинные очереди за бензином, неожиданно возникшие в 1974 году после введения ОПЕК эмбарго на нефть, а затем снова весной 1979 года после революции в Иране. В обоих случаях имели место резкие сбои в поставках сырой нефти из-за границы. Но это не привело к очередям за бензином в Германии и Японии, которые целиком зависели от импорта нефти. Это вызвало длинные очереди в США, хотя мы производим большое количество собственной нефти. Это произошло только по одной-единственной причине: законодательство, изданное соответствующим правительственным агентством, мешало функционированию системы цен. В некоторых регионах цены в приказном порядке удерживались ниже того уровня, который бы привел в соответствие количество бензина, имевшегося в наличии на заправочных станциях, и число потребителей, желавших приобрести его по этой цене. Поставки размещались по различным регионам в командном порядке, а не в соответствии с давлением спроса, нашедшего отражение в цене. В результате в отдельных регионах имелись излишки, а в других — нехватка бензина и, вдобавок, длинные очереди. Четко работающий механизм цен, который за многие годы внушил уверенность каждому потребителю, что он сможет купить бензин на любой из многочисленных заправок, где ему удобно

и с минимальным ожиданием, был заменен бюрократической импровизацией.

В процессе организации экономической деятельности цены выполняют три функции: во-первых, они передают информацию; во-вторых, они создают стимулы для внедрения менее затратных способов производства и, таким образом, позволяют направлять имеющиеся ресурсы на наиболее значимые цели; в-третьих, они определяют, кто и сколько получает, т.е. распределяют доход. Эти три функции тесно взаимосвязаны.

Передача информации

Предположим, что по какой-либо причине возрастает спрос на карандаши, возможно, бум рождаемости привел к росту численности школьников. Магазины розничной продажи обнаружат, что они продают больше карандашей. Они закажут больше карандашей оптовикам. Оптовики увеличат заказы производителям. Производители увеличат заказы на древесину, латунь, графит, т.е. на все разнообразные материалы, необходимые для производства карандашей. Чтобы побудить своих поставщиков производить больше, они должны будут повысить цены на их продукцию. Повышение цен подтолкнет поставщиков к увеличению численности работников, чтобы удовлетворить выросший спрос. Чтобы привлечь больше работников, им придется предложить им более высокую зарплату или улучшенные условия труда. Таким образом, рябь будет расходиться все более широкими кругами, передавая людям по всему миру информацию о том, что возрос спрос на карандаши или, точнее, на определенную продукцию, к производству которой они имеют отношение, причем они могут никогда и не узнать причин этого, да им и не нужно этого знать.

Система цен передает только значимую информацию и только тем, кому она необходима. Производителям древесины, например, нет нужды знать — возрос ли спрос на карандаши из-за бума рождаемости или потому, что еще 14 тысяч официальных бланков должны с этого времени заполняться карандашом. Им даже не нужно знать, что возрос спрос на карандаши. Они должны знать только то, что кто-то хочет заплатить больше за древесину и что высокие цены продержатся достаточно долго, чтобы сделать выгодным удовлетворение этого спроса. Оба информационных сообщения доставляются рыночными ценами, первое — текущими ценами, второе — ценами на будущие поставки.

Основная задача эффективной передачи информации заключается в том, чтобы каждый, кто может использовать данную информацию, получил ее и при этом не происходило бы засорения информационных каналов у тех, кому эта информация не нужна. Система цен автоматически разрешает эту задачу. Люди, которые передают информацию, заинтересованы в выявлении тех, кто может ее использовать, и они в состоянии сделать это. Люди, которые могут воспользоваться этой информацией, заинтересованы в том, чтобы получить ее. Производитель карандашей находится в контакте с теми, кто продает древесину. Он постоянно стремится найти дополнительных поставщиков, которые могут предложить более качественную продукцию или более низкую цену. Точно так же производитель древесины находится в контакте со своими покупателями и постоянно стремится расширить их круг. С другой стороны, люди, которые в данный момент не связаны с этими видами деятельности и не собираются заниматься этим в будущем, не интересуются ценами на древесину и проигнорируют ценовые сигналы.

В наше время передача информации посредством цен стала существенно легче благодаря наличию организованных рынков и специальных средств коммуникации. Увлекательным занятием является просмотр котировок цен, публикуемых ежедневно, скажем, в *The Wall Street Journal*, не говоря уж о многочисленных узкоспециализированных торговых изданиях. Эти цены почти мгновенно отражают то, что происходит в мире. Например, революцию в далекой стране, являющейся основным производителем меди, или сбой в производстве меди по какой-либо другой причине. Текущие цены на медь сразу взлетают вверх. Чтобы выяснить, насколько продолжительным, по мнению знающих людей, будет воздействие этих факторов на поставщиков меди, достаточно изучить цены на будущие поставки на этой же странице.

Большинство читателей *The Wall Street Journal* интересуются всего несколькими ценами. Они могут спокойно игнорировать остальные. *The Wall Street Journal* публикует эту информацию не из альтруизма и не потому, что понимает ее важность для функционирования экономики. Скорее всего, газету побуждает делать это сама система цен, функционированию которой она способствует. Газета обнаружила на основе ценовой информации, что, публикуя эти цены, сможет увеличить тираж или получить больше прибыли.

Цены не только передают информацию от конечных покупателей розничным торговцам, оптовикам, производителям и соб-

ственникам ресурсов; они также передают информацию в обратном порядке. Предположим, что лесной пожар или забастовка снизили доступность древесины. Цены немедленно возрастут. Это подскажет производителю карандашей, что стоит уменьшить потребление древесины и что ему теперь невыгодно производить такое же количество карандашей, как раньше, если он не сможет продавать их по более высокой цене. Сокращение производства карандашей позволит розничному торговцу повысить цену на них, а повышение цен сообщит конечному потребителю, что есть смысл исписывать карандаш до самого конца прежде, чем его выбросить, или просто перейти на механические карандаши. И опять же, ему нет нужды знать, почему карандаши подорожали; важно то, что это произошло.

Все, что препятствует ценам свободно отражать условия спроса или предложения, оказывает влияние на точность информации. Частная монополия, т.е. контроль над каким-либо товаром со стороны одного производителя или картеля, — это один пример. Это не препятствует передаче информации посредством системы цен, но искажает передаваемую информацию. Четырехкратное увеличение цен на нефть нефтяным картелем в 1973 году передало очень важную информацию. Но эта информация не отражала внезапного сокращения производства сырой нефти, или неожиданно появления нового технического знания о будущем производстве нефти, или какого-либо другого обстоятельства природного или технического характера, имеющего отношение к относительной доступности нефти и других источников энергии. Была просто передана информация о том, что группа стран преуспела в достижении договоренностей о фиксировании цен и разделе рынка.

Осуществляемый правительством США контроль цен на нефть и другие виды энергоресурсов, в свою очередь, воспрепятствовал передаче потребителям бензина точной информации о воздействии картеля ОПЕК на цены. Результатом этого было, с одной стороны, усиление ОПЕК, поскольку высокие цены не заставили основных потребителей нефти в США сократить потребление нефти, с другой — введение командных элементов в управление экономикой США для распределения скудных поставок нефти (в виде Министерства энергетики, расходы которого в 1979 году составили 10 миллиардов долларов, а численность работников — 20 тысяч).

Частные причины искажения ценовой информации важны, но нужно понимать, что в наши дни правительство является основной помехой для системы свободного рынка, работу которого оно

сбивает с помощью тарифов и других ограничений в международной торговле, фиксации или иного воздействия на отдельные цены на внутреннем рынке, включая заработную плату (глава 2), правительственного регулирования отдельных отраслей (глава 7), денежной и фискальной политики, вызывающей переменчивую инфляцию (глава 9), и множества других мер.

Одним из основных неблагоприятных последствий переменчивой инфляции является возникновение шумов в каналах передачи ценовой информации. Если цена на древесину растет, производители древесины не могут определить, происходит ли это потому, что инфляция привела к росту всех цен, или потому, что спрос на древесину повысился или снизилось предложение по сравнению с другими продуктами. Для организации производства наиболее важной является информация об относительных ценах, т.е. цене одного продукта по сравнению с другим. Высокая инфляция, и особенно переменчивая инфляция, заглушает эту информацию бессмысленными помехами.

Стимулы

Эффективная передача точной информации будет бесполезной до тех пор, пока соответствующие люди не получают стимул действовать на основе этой информации, и действовать правильно. Производителю древесины бесполезно говорить о том, что спрос на древесину растет, если он не заинтересован в ответ на повышение цен увеличивать производство древесины. Одна из прелестей системы свободных цен заключается в том, что цены, которые сообщают информацию, также обеспечивают стимулы и средства реагировать на эту информацию.

Эта функция цен тесно связана с третьей функцией — определением распределения дохода — и не может быть объяснена без учета этой функции. Доход производителя — что он получает от своей деятельности — определяется как разница между объемом продаж и затратами. Он сравнивает одно с другим и производит такой объем продукции, что небольшой прирост производства дает равное повышение его затрат и его прибыли. Повышение цен сдвигает этот предел.

В целом чем больше он производит, тем больше затраты на производство дополнительной продукции. Он должен заготавливать древесину в менее доступных или менее благоприятных в других отношениях местностях; он должен нанимать менее опытных

рабочих или платить более высокую зарплату, чтобы привлечь квалифицированных рабочих из других отраслей. Но теперь рост цен позволяет ему нести более высокие затраты, то есть дает стимул увеличивать выпуск и средства для этого.

Цены также подталкивают к использованию информации не только о спросе на его продукцию, но и о наиболее эффективных способах ее производства. Предположим, один из сортов древесины становится более редким — и поэтому более дорогим, — чем другие. Производитель карандашей получает эту информацию через рост цен на этот сорт древесины. Поскольку его доход также определяется разницей между объемом продаж и затратами, он заинтересован экономить на использовании этого сорта. Возьмем другой пример: выгодно ли лесорубам использовать цепную или ручную пилу, зависит от соотношения цен на них, количества труда при использовании каждой из них и оплаты труда соответствующих рабочих. Лесозаготовительное предприятие заинтересовано в том, чтобы приобретать соответствующие технические знания и, совмещая их с информацией, передаваемой ценами, обеспечивать минимизацию затрат.

Или возьмем более причудливый пример, который иллюстрирует тонкий механизм системы цен. Рост цен на нефть, искусственно созданный ОПЕК в 1973 году, несколько изменил баланс в пользу ручной пилы, повысив затраты на использование цепной пилы. Если этот пример кажется притянутым за уши, возьмите то, как это влияет на выбор между грузовиками на дизельном топливе или бензине для перевозки бревен с лесосек на лесопилки.

Чтобы пойти еще дальше, предположим, что рост цен на нефть привел к повышению затрат на продукцию, для производства которой требуется сравнительно больше нефти. Потребители получают стимул перейти на потребление других видов продукции. Наиболее наглядными примерами являются переориентация потребителей с больших автомобилей на маленькие и переход с нефтяного топлива на уголь и дрова. Можно пойти еще дальше и рассмотреть более отдаленные эффекты: коль скоро относительные цены на древесину повысились вследствие роста затрат на производство или повышения спроса на древесину как замещающий источник энергии, вытекающий отсюда рост цен на карандаши заставляет потребителей экономить на карандашах! И так далее до бесконечности.

Мы обсудили стимулирующее воздействие цен с точки зрения производителей и потребителей. Но они также воздействуют на

рабочих и собственников других производительных ресурсов. Рост спроса на древесину приведет к росту зарплаты лесорубов. Это сигнал о том, что данный вид работ пользуется большим спросом, чем раньше. Более высокая зарплата побуждает работников действовать в соответствии с этой информацией. Некоторые рабочие, которым раньше было все равно, где работать, теперь захотят стать лесорубами. Больше молодых людей, вступающих на рынок труда, решат стать лесорубами. Здесь также вмешательство правительства, посредством установления минимума заработной платы, например, или профсоюзов посредством ограничения доступа к профессии могут исказить передачу информации или помешать людям действовать свободно в соответствии с этой информацией (см. главу 8).

Информация о ценах — будь то заработная плата в различных сферах занятости, земельная рента, доход от разных способов вложения капитала — не является единственной относящейся к делу информацией при решении вопроса об использовании данного вида ресурса. Она может быть и не самой важной информацией, особенно при решении вопроса о том, как использовать свою собственную рабочую силу. Это решение вдобавок зависит от личных интересов и способностей человека, которые великий экономист Альфред Маршалл назвал суммой денежных и неденежных преимуществ и недостатков профессии. Удовлетворенность работой может компенсировать низкую зарплату. С другой стороны, высокая зарплата может компенсировать неудовлетворенность работой.

Распределение дохода

Доход, который каждый человек получает на рынке, определяется, как мы выяснили, разницей между поступлениями от продажи товаров и услуг и расходами, которые он несет при производстве этих товаров и услуг. Поступления состоят в основном из прямых платежей за производственные ресурсы, которыми мы владеем: заработной платы или платежей за пользование землей, зданиями и другими видами капитала. В случае с предпринимателем, например производителем карандашей, имеется различие по форме, но не по существу. Его доход также зависит от того, в каком количестве он владеет каждым видом производственных ресурсов, и цен, которые рынок устанавливает за пользование этими ресурсами, хотя в его случае главным производственным ресурсом, которым он владеет, может являться способность организовать предприятие, координировать использование ресурсов, брать на себя риск и т.д. Он может

также владеть и некоторыми другими производственными ресурсами, используемыми на предприятии, и в этом случае часть его дохода происходит от рыночной цены за их использование. Точно так же существование современной корпорации не меняет сути дела. В разговорной речи мы используем не совсем точные понятия «доход корпорации» или «бизнес», приносящий доход. Это все лишь образные выражения. Корпорация — это посредник между собственниками, т.е. акционерами, и ресурсами (за исключением акционерного капитала), за использование которых она платит. Только люди могут получать доходы, и они извлекают их рыночным путем из ресурсов, которыми владеют в форме корпоративного капитала, ценных бумаг, земли или собственных способностей.

В таких странах, как Соединенные Штаты, основным производственным ресурсом являются личные способности людей, то, что экономисты называют «человеческим капиталом». Примерно три четверти всех доходов, получаемых в США в результате рыночных операций, принимают форму вознаграждения наемных работников (зарботок и жалованье плюс дополнительные выплаты), и около половины остальных доходов составляют доходы собственников ферм и несельскохозяйственных предприятий, представляющих собой сочетание вознаграждения за труд и за принадлежащий им капитал.

Накопление капитала в натуральной форме (заводов, рудников, административных зданий, торговых центров, автомобильных и железных дорог, аэропортов, легковых автомобилей, грузовиков, самолетов, пароходов; дамб, очистных сооружений, электростанций, жилых домов, холодильников, стиральных машин т.д. до бесконечности) играет решающую роль в экономическом росте. Без подобного накопления никогда не был бы реализован тот экономический рост, плодами которого мы пользуемся. Без сохранения унаследованного капитала приобретения, сделанные одним поколением, были бы растрочены последующим.

Но накопление человеческого капитала в форме возрастающего знания и квалификации, улучшения здоровья и увеличения продолжительности жизни населения также сыграло значительную роль. И оба этих вида накопления взаимно усиливали друг друга. Капитал в натуральной форме способствовал повышению производительности человеческого капитала, предоставляя ему орудия труда. А способность людей изобретать новые формы капитала, более эффективно его использовать и получать все большую отдачу от него,

организовывать использование овеществленного и человеческого капитала во все возрастающих масштабах являлась одной из причин роста продуктивности капитала. Как овеществленный, так и человеческий капитал нуждаются в уходе и замене. Поскольку воспроизводство человеческого капитала является более сложным и дорогостоящим, чем машин и оборудования, это послужило основной причиной того, что отдача от него росла во много раз быстрее.

Количество каждого вида ресурсов, находящихся в нашей собственности, является отчасти делом случая, отчасти выбора, сделанного нами или другими людьми. Случай определяет наши гены и, соответственно, наши физические и умственные способности. Случай определяет характер семейной и культурной среды, в которой мы рождены, и, соответственно, возможности развивать наши физические и умственные способности. Случай также определяет, какие еще ресурсы мы можем унаследовать от наших родителей или других благодетелей. Случай может разрушить или, наоборот, увеличить наши стартовые возможности. Но выбор также играет важную роль. Наши решения о том, как использовать наши ресурсы, тяжело трудиться или не утруждать себя, поступать на ту или иную работу, открыть то или иное дело, сберегать или тратить — все это может привести к растрате или, наоборот, к приумножению и улучшению ресурсов. Аналогичные решения, принятые нашими родителями и другими благодетелями, а также миллионами людей, которые могут и не иметь к нам прямого отношения, влияют на то, что мы унаследуем.

Цены, которые рынок устанавливает на использование наших ресурсов, также находятся под воздействием запутанной смеси случая и выбора. Голос Фрэнка Синатры высоко ценился в США в XX веке. Обладал бы он столь высокой ценностью в Индии, если бы Синатра по воле случая родился и жил там? Искусный охотник и зверолов высоко ценился в Америке в XVIII и XIX веках, но гораздо ниже в XX веке. В 1920-х мастерство бейсбольного игрока приносило гораздо больше дохода, чем баскетболиста, а в 1970-х наблюдалось обратное. Все эти примеры имеют в своей основе случай и выбор, главным образом выборы, сделанные потребителями услуг, которые определяют относительные рыночные цены на различные виды услуг. Но плата, которую мы получаем за использование наших ресурсов посредством рынка, также зависит от наших решений: какую местность мы выбрали для проживания, как мы предпочитаем использовать наши ресурсы, кому мы хотим продавать свои услуги и т.д.

В каждом обществе, как бы ни было оно организовано, всегда существует неудовлетворенность распределением доходов. Всем нам бывает трудно понять, почему мы должны получать меньше тех, кто, как нам кажется, меньше этого заслуживает, или почему мы должны получать больше, чем многие другие, чьи нужды кажутся столь же большими, а заслуги не меньшими. Трава на дальних пастбищах кажется зеленее, и потому мы обвиняем существующую систему. В командной системе зависть и неудовлетворенность направляются на правителей. В свободной рыночной системе они направлены на рынок.

Одним из следствий этого явилась попытка отделить функцию распределения доходов от других функций системы цен — передачи информации и создания стимулов. Большая часть деятельности правительств во второй половине XX века в США и других странах, которые в основном полагались на рынок, была направлена на изменение механизма распределения доходов, порождаемых рынком, ради обеспечения иного, более равномерного распределения доходов. Существует сильное течение общественного мнения, оказывающее давление в пользу дальнейших шагов в этом направлении. Мы рассмотрим это движение более подробно в главе 5.

Как бы нам этого ни хотелось, невозможно использовать цены для передачи информации и создания стимулов действовать на основе этой информации и при этом не использовать цены для воздействия (если не полного определения) на распределение доходов. Если доход человека не зависит от платы за пользование его ресурсами, какой ему интерес искать информацию о ценах или действовать на основе этой информации? Если доходы Ред Адэра останутся такими же независимо от того, будет ли он выполнять опасную работу, связанную с перекрытием прорвавшихся нефтяных скважин, зачем ему подвергать себя такой опасности? Он может сделать это один раз — просто для остроты ощущений. Но сделает ли он это своей профессией? Если ваш доход не зависит от того, упорно вы работаете или нет, зачем вам надрываться? Зачем настойчиво искать покупателя, способного высоко оценить ваш товар, если вы не получите от этого никакой выгоды? Если накопление капитала не приносит никакого вознаграждения, зачем человеку откладывать на будущее то, чем он может насладиться прямо сейчас? Зачем сберегать? Как был бы вообще накоплен существующий капитал, если бы люди не шли на добровольное ограничение потребления? Если сохранение капитала не приносит вознаграждения, почему бы людям не

растрачивать любой капитал, накопленный или унаследованный? Если ценам не позволяют воздействовать на распределение доходов, их нельзя использовать и для других целей. Единственной альтернативой являются команды. Некий авторитет должен решать, кто должен производить и сколько. Некий авторитет должен решать, кто должен подметать улицы, а кто управлять фабрикой, кто должен быть полицейским, а кто — врачом.

Тесная связь между этими тремя функциями системы цен проявлялась по-разному в коммунистических странах. Вся их идеология зиждилась на эксплуатации труда, приписываемой ими капитализму, и вытекающем отсюда превосходстве общества, базирующегося на принципе К. Маркса: «каждому — по потребностям, от каждого — по способностям». Но неспособность управлять чисто командной экономикой не дала им возможности полностью отделить доходы от цен.

Что касается материальных ресурсов — земли, зданий и т.п., — коммунисты смогли пойти дальше всего, превратив их в государственную собственность. Но даже здесь результатом явилась незаинтересованность в сохранении и улучшении вещественного капитала. Когда все владеют чем-либо, ни у кого нет прямой заинтересованности в его сохранении и улучшении. Вот почему здания в Советском Союзе, как и муниципальные жилые дома в Соединенных Штатах, выглядят обветшавшими уже через год или два после их постройки; именно по этой причине оборудование на государственных предприятиях ломается и постоянно нуждается в ремонте, а граждане должны прибегать к помощи черного рынка для содержания в исправности всего того, что они используют для своих личных нужд.

По отношению к человеческим ресурсам коммунистические правительства не смогли пойти столь же далеко, как в случае вещественного капитала, хотя и пытались это сделать. Даже они были вынуждены разрешить людям «владеть собой» до определенного предела и позволять им принимать свои собственные решения, а также допустить, чтобы цены воздействовали и руководили этими решениями и определяли получаемые доходы. Они, конечно, искажали эти цены, препятствовали тому, чтобы они стали свободными рыночными ценами, но не в их силах было устранить рыночные силы.

Очевидная неэффективность командной системы вызвала многочисленные дискуссии среди плановиков социалистических стран — СССР, Чехословакии, Венгрии, Китая — о возможности бо-

лее широкого использования рынка при организации производства. Однажды на конференции экономистов Востока и Запада мы слушали блестящую речь венгерского экономиста-марксиста. Он заново «открыл» для себя «невидимую руку» Адама Смита, замечательное, хотя и излишнее интеллектуальное достижение. Однако он пытался усовершенствовать ее, чтобы использовать систему цен для передачи информации и эффективной организации производства, но не для распределения доходов. Излишне говорить, что он потерпел поражение в теории, точно так же, как коммунистические правительства на практике.

Более широкая точка зрения

«Невидимая рука» Адама Смита обычно рассматривается по отношению к купле-продаже товаров и услуг за деньги. Но экономическая деятельность ни в коей мере не является единственной сферой человеческой жизни, где непреднамеренным итогом сотрудничества множества людей, преследующих свои собственные интересы, оказывается сложная и тонкая структура.

Рассмотрим, например, язык. Это сложная структура, которая постоянно изменяется и развивается. Он прекрасно упорядочен, хотя ни один центральный орган не планировал его развитие. Никто не решал, какие слова должны быть включены в язык, какими должны быть правила грамматики, какие слова должны быть прилагательными, а какие — существительными. Французская академия пытается контролировать изменения, происходящие во французском языке, но взялась она за это сравнительно недавно. Она была основана спустя много лет после того, как французский язык стал хорошо структурированным языком, и пытается, по сути дела, контролировать то, что находится вне ее контроля. Подобные организации существуют в немногих странах.

Как развивается язык? Во многом аналогично развитию экономического порядка на основе рынка — в ходе добровольного взаимодействия людей, которые в этом случае ищут способ обмениваться друг с другом идеями, информацией или сплетнями, а не товарами или услугами. Слову придавалось то или иное значение, или, в случае необходимости, добавлялись новые слова. Возникали устойчивые формы словоупотребления, которые позже были кодифицированы в правила. Две стороны, желающие общаться друг с другом, взаимно выигрывают, когда приходят к согласию по поводу употребляемых слов. По мере того как все более широкий круг

людей находит выгоду в общении друг с другом, общеупотребительное значение слов распространяется и кодифицируется в словарях. При этом здесь не существует ни малейшего принуждения, ни один центральный планирующий орган не уполномочен отдавать команды, хотя позднее правительственные системы школьного образования сыграли важную роль в стандартизации словоупотребления.

Другим примером служит научное знание. Структура научных дисциплин — физики, химии, метеорологии, философии, гуманитарных наук, социологии, экономики — не является продуктом чьего-то обдуманного решения. Она как Топси, «просто вырастает»*. Это происходит потому, что ученые находят это удобным. Это не застывшая структура, она изменяется по мере надобности.

В рамках любой дисциплины развитие ее предмета происходит аналогично развитию экономического рынка. Ученые сотрудничают между собой потому, что находят это взаимовыгодным. Они извлекают пользу из научных работ друг друга. Они обмениваются выводами — в разговорах, рассылая неопубликованные работы, публикуясь в журналах и книгах. Сотрудничество охватывает весь мир, точно так же как и на экономическом рынке. Уважение или одобрение коллег выполняет во многом ту же функцию, что и денежное вознаграждение на рынке. Желание завоевать уважение, добиться одобрения работы равными себе заставляет ученых выбирать эффективные в научном плане области работы. Целое становится больше, чем сумма его составных частей, по мере того как один ученый основывает свою работу на результатах другого. В свою очередь, его работа становится основой для дальнейшего развития. Современная физика является в такой же мере продуктом свободного рынка идей, как и современный автомобиль — продуктом свободного рынка товаров. Здесь также вмешательство правительства, особенно в последнее время, оказало большое влияние на развитие научных исследований в плане доступности ресурсов и спроса на различные виды научных исследований. Однако правительство играло здесь второстепенную роль. В самом деле, ирония судьбы заключается в том, что многие ученые, которые горячо выступали за централизованное государственное планирование экономической деятельности, очень хорошо осознали опасность,

* Топси — героиня романа Г. Бичер-Стоу «Хижина дяди Тома» (1852), ответившая на вопрос: «Ты знаешь, кто тебя сотворил?» — «Никто меня не сотворил, я сама выросла». — *Примеч. пер.*

которую представляет централизованное государственное планирование для прогресса науки, т.е. опасность определения приоритетов свыше, а не спонтанного их выявления в результате поисков и изысканий отдельных ученых.

Ценности общества, его культура и обычаи — все это развивается точно так же на основе добровольного обмена, спонтанного взаимодействия, эволюции сложной структуры путем проб и ошибок, принятия и отторжения. Ни один монарх не издавал декрет, предписывающий, чтобы музыка, которая нравится жителям Калькутты, коренным образом отличалась от музыки, доставляющей удовольствие жителям Вены. Эти две сильно различающиеся музыкальные культуры развивались, подобно биологической эволюции, без участия сознательного «планирования», в ходе своего рода социальной эволюции. Хотя, конечно, отдельные монархи или даже избранные правители могли оказывать воздействие на направление социальной эволюции, оказывая покровительство тому или иному музыканту либо музыкальному направлению, точно так же, как это делает и любой состоятельный частный индивид.

Структуры, созданные в ходе добровольного обмена, будь то язык, научные открытия, музыкальные стили или экономические системы, живут своей собственной жизнью. Они обладают свойством принимать различные формы под воздействием обстоятельств. Добровольный обмен может породить в определенных отношениях единообразие, а в других — разнообразие. Это тонкий процесс, общие принципы функционирования которого достаточно легко постичь, но почти невозможно с точностью предсказать его результаты.

Эти примеры указывают не только на широкие возможности добровольного обмена, но и на необходимость более широкого понимания того, что такое «личный интерес». Узкая озабоченность экономическим рынком привела к узкому пониманию «личного интереса» как близорукого эгоизма, как исключительной заинтересованности в немедленном материальном вознаграждении. Экономическую науку всегда обвиняли в том, что она делает далекоидущие выводы из совершенно нереалистичной концепции «экономического человека», который представляет собой лишь вычислительную машину, реагирующую только на денежные стимулы. Это — огромная ошибка. «Личный интерес» — это не близорукый эгоизм. Это на самом деле интересы участников, их ценности, цели, которые они преследуют. Ученый, пытающийся раздвинуть

границы своей дисциплины, миссионер, стремящийся обратить неверующих в истинную веру, филантроп, желающий оказать поддержку нуждающимся, — все они преследуют свои интересы, как они их представляют, как они их понимают в соответствии со своими ценностями.

Роль правительства

Когда именно правительство выходит на сцену? В некоторой степени правительство является формой добровольного сотрудничества, т.е. способом, который люди выбирают для достижения своих целей при помощи правительственных органов, поскольку они считают, что так будет намного эффективнее.

Наиболее наглядным примером является местное самоуправление в условиях, когда люди могут свободно выбирать место жительства. Вы можете выбрать тот или иной населенный пункт на основании того, какие услуги предоставляет местное самоуправление. Если оно занимается деятельностью, которую вы не одобряете или не желаете оплачивать, и это не перевешивается теми видами деятельности, которые вы одобряете и согласны оплачивать, вы можете «голосовать ногами», переехав в другую местность. Здесь имеет место хоть и ограниченная, но реальная конкуренция, коль скоро существуют альтернативы.

Но правительство есть нечто большее. Оно также является агентством, за которым широко признается монополия на законное применение силы или угрозы силы как средства, с помощью которого одни из нас могут законным образом накладывать насильственные ограничения на других. Роль правительства в этом более основополагающем смысле коренным образом изменилась с течением времени во многих сообществах, и в любой данный момент времени она очень разная в разных сообществах. Большая часть данной книги посвящена тому, как изменилась роль правительства в Соединенных Штатах за последние десятилетия и каковы были последствия этого изменения.

Для начала рассмотрим совершенно другой вопрос. Какой должна быть роль правительства в обществе, члены которого стремятся достичь наибольшей свободы выбора в качестве индивидов, семей, членов добровольных объединений, граждан организованного государства?

Трудно дать лучший ответ на этот вопрос, чем это сделал уже Адам Смит более двух веков назад:

...поскольку совершенно отпадают все системы предпочтения или стеснений, очевидно, остается и утверждается простая и незамысловатая система естественной свободы. Каждому человеку, пока он не нарушает законов справедливости, предоставляется совершенно свободно преследовать по собственному разумению свои интересы и конкурировать своим трудом и капиталом с трудом и капиталом любого другого лица и целого класса. Государь совершенно освобождается от обязанности, при выполнении которой он всегда будет подвергаться бесчисленным обманам и надлежащее выполнение которой недоступно никакой человеческой мудрости и знанию, от обязанности руководить трудом частных лиц и направлять его к занятиям, более соответствующим интересам общества. Согласно системе естественной свободы государю надлежит выполнять только три обязанности, правда, они весьма важного значения, но ясные и понятные для обычного разума: во-первых, обязанность ограждать общество от насилий и вторжения других независимых обществ; во-вторых, обязанность ограждать по мере возможности каждого члена общества от несправедливости и угнетения со стороны других его членов, или обязанность установить хорошее отправление правосудия, и, в-третьих, обязанность создавать и содержать определенные общественные сооружения и учреждения, создание и содержание которых не может быть в интересах отдельных лиц или небольших групп, потому что прибыль от них не сможет никогда оплатить издержки отдельному лицу или небольшой группе, хотя и сможет часто с излишком оплатить их большому обществу³.

Две первых обязанности ясны и понятны: защита людей от принуждения, исходит ли оно извне или от их сограждан. Без подобной защиты мы не имеем реальной свободы выбора. «Кошелек или жизнь» вооруженного грабителя предлагает нам выбор, но вряд ли кто назовет это свободным выбором, а последующий обмен добровольным.

³ *Smith A. The Wealth of Nations. Vol. II. P. 184–185 [рус. пер.: Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. С. 497–498].*

Конечно, как мы неоднократно увидим в этой книге, одно дело провозгласить цель, которой институт, в частности правительство, «должен» служить, и совсем другое описать цели, которым институт служит в действительности. Намерения лиц, отвечающих за создание института, и тех, кто управляет им, на деле сильно отличаются. Не менее важно то, что полученные результаты, как правило, сильно отличаются от запланированных.

Вооруженные силы и полиция призваны предотвращать насилие извне и внутри. Они не всегда успешно справляются с этой ролью и порой используют данную им власть для совершенно иных целей. Главная проблема, связанная с достижением и сохранением свободного общества, заключается именно в обеспечении того, чтобы силы принуждения, предоставленные правительству ради сохранения свободы, были ограничены этой функцией и не превратились в угрозу свободе. Основатели нашего государства ломали голову над этой проблемой при создании Конституции. Мы склонны игнорировать эту проблему.

Вторая обязанность правительства, по Адаму Смиту, идет дальше узкой полицейской функции защиты людей от физического насилия; она включает «хорошее отправление правосудия». Ни один добровольный акт обмена, который является сложным или довольно продолжительным, не свободен от фактора неопределенности. Во всем мире нет такого мелкого шрифта, с помощью которого можно было бы заранее описать все возможные случайности, которые могут возникнуть, а также обязательства различных сторон, участвующих в обмене в каждом таком случае. Нужен некий способ урегулирования споров. Такое урегулирование само по себе может быть добровольным и обходиться без вмешательства правительства. Сегодня в Соединенных Штатах большинство разногласий, возникающих в связи с коммерческими контрактами, разрешается путем обращения к частным арбитрам, которые выбираются на основе заранее согласованных процедур. Для удовлетворения этой потребности возникла разветвленная частная юридическая система. Но суд последней инстанции остается прерогативой государственной судебной системы.

Эта роль правительства также включает содействие добровольному обмену на основе принятия общих правил экономической и социальной игры, в которой участвуют граждане свободного общества. Наиболее ярким примером этого является значение, которое придается частной собственности. Я владею домом. «Пося-

гаете» ли вы на мою частную собственность, если пролетаете над крышей моего дома на высоте десяти футов на частном самолете? На высоте тысячи футов? 30 000 футов? Нельзя определить «естественным» путем, где кончается мое право собственности и начинается ваше. Основным путем согласования прав собственности в обществе является развитие общего права, хотя в последнее время все возрастающую роль играет законодательство.

В связи с третьей обязанностью правительства, по Адаму Смиту, возникают вопросы, вызывающие наибольшее беспокойство. Он сам рассматривал эту обязанность как имеющую узкое применение. С тех пор она использовалась для оправдания крайне широкого круга деятельности правительства. По нашему мнению, здесь идет речь о законной обязанности правительства, направленной на сохранение и усиление свободного общества, которая может быть истолкована и как оправдание неограниченного расширения власти правительства.

Эту обязанность можно обосновать характером издержек на производство некоторых товаров или услуг посредством строго добровольного обмена. Возьмем простой пример, прямо вытекающий из описания Смитом третьей обязанности: можно построить городские улицы и общедоступные дороги на частные средства, а для возмещения затрат установить плату за пользование. Но затраты на сбор платы зачастую будут велики в сравнении с затратами на строительство и содержание улиц и дорог. Это — «общественные сооружения и учреждения, создание и содержание которых не может быть в интересах отдельных лиц», но может быть оправдано для «большого общества».

Менее однозначный пример связан с воздействием на «третьих лиц», т.е. людей, которые не являются сторонами в данном акте обмена, — классический случай «дымовой помехи». Ваша печь извергает копоть, которая загрязняет воротничок рубашки третьего лица. Вы непреднамеренно возложили издержки на третье лицо. Он, возможно, позволил бы вам загрязнить его воротник за плату. Но вы вряд ли сможете выявить всех, кто пострадал от вас, и точно так же эти люди вряд ли найдут того, кто испачкал их воротнички, чтобы потребовать от вас компенсации или заключения соглашения с ними.

Воздействие на третьих лиц может быть связано с предоставлением преимуществ, а не издержек. Вы украсили лужайку перед своим домом, и все прохожие любят эту красоту. Воз-

можно, они хотели бы заплатить за эту привилегию, но вряд ли можно взимать с них плату за любование вашими прекрасными цветами.

Если прибегнуть к профессиональному жаргону, здесь налицо «несостоятельность рынка» вследствие «внешних» или «экстернальных» эффектов, за которые невозможно получить компенсацию (например, потому, что это слишком накладно) или получить плату; здесь третьи лица вовлечены в недобровольный обмен.

Почти все, что мы делаем, оказывает воздействие на третьих лиц, каким бы оно ни было незначительным или отдаленным. В результате на первый взгляд может показаться, что третья обязанность по Адаму Смиту оправдывает почти любую меру, предложенную правительством. Но это заблуждение. Действия правительства также оказывают воздействие на третьих лиц. «Несостоятельность правительства» в не меньшей мере, чем «несостоятельность рынка», вызывает «внешние» или «экстернальные» эффекты. И если такие эффекты важны в случае рыночных операций, они не менее важны в случае правительственных мер, направленных на исправление «несостоятельности рынка». Главным источником серьезных последствий частных действий для третьих лиц является трудность выявления внешних издержек или выгод. Когда легко установить, кто пострадал, а кто выиграл и сколько, очень просто заменить вынужденный обмен добровольным или, по крайней мере, потребовать индивидуальную компенсацию. Если ваша машина по вашей халатности врезалась в другую, вас могут заставить заплатить за ущерб, хотя этот обмен и не будет добровольным. Когда легко узнать, чьи воротнички были загрязнены, можно компенсировать это или, наоборот, заплатить вам, чтобы вы меньше коптели.

Если частным сторонам обмена трудно определить, кто и на кого возлагает издержки или, наоборот, кому создает выгоды, то и правительству это непросто. В результате правительство, пытаясь исправить ситуацию, может еще больше усугубить ее, возлагая затраты на ни в чем не повинных третьих лиц или предоставляя преимущества удачливым сторонним наблюдателям. Для финансирования своей деятельности правительство должно собирать налоги, которые сами по себе воздействуют на поведение налогоплательщиков, создавая еще один эффект третьих лиц. Вдобавок любое увеличение власти правительства, с какой бы то ни было целью, повышает опасность, что вместо того, чтобы служить большинству

своих граждан, оно превратится в инструмент получения преимуществ одними за счет других. Каждой правительственной мере всегда сопутствует своего рода дымовая труба.

Добровольные договоренности допускают наличие эффектов третьих лиц в гораздо большей степени, чем это может показаться на первый взгляд. Возьмем тривиальный пример: в ресторане принято давать чаевые; с помощью чаевых вы гарантируете лучшее обслуживание людям, которых вы не знаете, а эти неизвестные, в свою очередь, обеспечивают более качественное обслуживание вам. Тем не менее эффекты воздействия частных действий на третьих лиц имеют место, что является существенным аргументом в пользу правительства.

Урок, который необходимо извлечь из злоупотребления третьей обязанностью правительства, по А. Смит, заключается не в том, что вмешательство правительства не может быть оправдано, а в том, что бремя оправдания должно лежать на его сторонниках. Мы должны совершенствовать методы изучения выгод и издержек, порождаемых вмешательством правительства, и требовать явного превышения выгод над издержками прежде, чем принять ту или иную меру. Подобный порядок действий диктуется не только трудностью установления скрытых издержек, порождаемых вмешательством правительства, но также и соображением другого порядка. Опыт показывает, что, если правительство однажды занялось какой-либо деятельностью, оно редко прекращает ее. Эта деятельность может и не отвечать ожиданиям, но это, скорее всего, приведет к расширению и увеличению финансирования, нежели к ее сокращению или отмене.

Четвертой обязанностью правительства, которую Адам Смит не упоминает явным образом, является защита «недееспособных» членов сообщества. Как и предыдущая, эта обязанность порождает большие злоупотребления. Но отказаться от нее невозможно.

Свобода является разумной целью только для дееспособных людей. Мы не верим в свободу для сумасшедших или малолетних детей. Мы должны каким-то образом провести черту между дееспособными людьми и остальными, хотя тем самым мы вводим фундаментальную неопределенность в нашу основополагающую идею свободы. Мы не можем категорически отрицать патернализм по отношению к тем, кого считаем недееспособными.

Что касается детей, то мы предписываем ответственность за них в первую очередь родителям. Семья, а не индивид была и остается

ся сегодня основным кирпичиком нашего общества, хотя ее влияние явно ослабевает, что является одним из неблагоприятных последствий правительственного патернализма. Ответственность за детей возлагается на их родителей преимущественно в силу целесообразности, а не принципа. Мы с достаточным основанием полагаем, что родители заинтересованы в своих детях более, чем кто-либо другой, и на них можно положиться в том, что касается их защиты и обеспечения условий для превращения их в дееспособных взрослых. Тем не менее мы не считаем, что родители имеют право делать со своими детьми все, что угодно, например, избивать, убивать, продавать в рабство. Дети являются дееспособными лицами, так сказать, в зародыше. Они имеют свои собственные неотъемлемые права и не являются просто игрушками в руках родителей.

Три обязанности правительства, по Адаму Смиту, или сформулированные нами четыре обязанности действительно имеют огромное значение, но они отнюдь не являются столь «ясными и понятными для обычного разума», как он предполагал. Хотя мы не можем определить желательность или нежелательность любого существующего или предполагаемого вмешательства правительства путем механического соотнесения с той или иной обязанностью, они предоставляют набор принципов, которые мы можем использовать при взвешивании за и против. Даже при самой вольной интерпретации они исключают большую часть правительственных действий. Все эти «системы предпочтения или стеснений», с которыми боролся Адам Смит, были впоследствии разрушены, но затем снова появились в форме установленных правительством тарифов, фиксированных цен и заработной платы, ограничений доступа к тем или иным занятиям и прочих многочисленных отклонений от его «простой и незамысловатой системы естественной свободы». (Многие из них мы рассмотрим в следующих главах.)

Ограниченное правительство на практике

В современном мире большое правительство стало явлением повсеместным. Существуют ли сегодня сообщества, полагающиеся главным образом на добровольный рыночный обмен при организации своей экономической деятельности, в которых роль правительства ограничивается четырьмя рассмотренными выше обязанностями?

Пожалуй, лучшим примером такого общества является Гонконг, клочок суши по соседству с материковым Китаем, занимающий меньше 400 квадратных миль, с населением примерно в 4,5 мил-

лиона человек. Плотность населения почти невероятна — в 14 раз больше, чем в Японии, в 185 раз больше, чем в Соединенных Штатах. При этом Гонконг имеет высочайший уровень жизни в Азии и уступает только Японии и, возможно, Сингапуру.

В Гонконге не существует тарифов или других ограничений международной торговли (за исключением нескольких «добровольных» ограничений, навязанных США и рядом других ведущих стран). Здесь правительство не стремится управлять экономической деятельностью, нет минимальной заработной платы, нет фиксирования цен. Жители могут свободно покупать — у кого хотят, продавать — кому хотят, инвестировать — куда хотят, нанимать — кого хотят и работать — на кого хотят.

Правительство играет важную роль, которая ограничена в основном четырьмя рассмотренными нами обязанностями в довольно узком истолковании. Оно обеспечивает соблюдение законности и порядка, обеспечивает условия для формулирования правил поведения, выносит решения при спорах, содействует развитию транспорта и коммуникаций и регулирует эмиссию денег, обеспечивает государственным жильем беженцев из Китая. Хотя правительственные расходы возрастали по мере роста экономики, их доля в доходах населения остается самой низкой в мире. Благодаря низким налогам сохраняются стимулы. Предприниматели могут пожинать плоды своих успехов, но в то же время должны нести убытки в результате своих ошибок.

Это похоже на иронию судьбы, что Гонконг, британская колония, не имеющая самоуправления, служит современным образцом свободного рынка и ограниченной роли государства. Управляющие Гонконгом британские чиновники способствуют его процветанию, проводя политику, радикально отличающуюся от проводимой в метрополии политики государства всеобщего благосостояния.

Хотя Гонконг и является прекрасным современным примером, он ни в коей мере не является важнейшим практическим примером ограниченной роли государства и свободного общества. Обратимся к концу XIX века. Один такой пример, Японию в первое тридцатилетие после Реставрации Мэйдзи в 1867 году, мы рассмотрим в главе 2.

Двумя другими примерами являются Великобритания и Соединенные Штаты. «Богатство народов» Адама Смита явилось одним из первых выстрелов в борьбе против правительственных

ограничений в промышленности и торговле. Окончательная победа наступила через 70 лет, в 1846 году, с отменой так называемых хлебных законов, устанавливавших тарифы и другие ограничения на импорт пшеницы и других зерновых. Это положило начало трем четвертям века полной свободы торговли, которые продолжались до начала Первой мировой войны и завершили начавшийся десятилетиями раньше переход к сильно ограниченному правительству, которое, говоря словами Адама Смита, давало возможность каждому гражданину «совершенно свободно преследовать по собственному разумению свои интересы и конкурировать своим трудом и капиталом с трудом и капиталом любого другого лица и целого класса».

Экономический рост был быстрым. Уровень жизни обычных людей резко повысился, что сделало более заметными сохранившиеся островки бедности и нищеты, столь трогательно описанные Диккенсом и другими романистами того времени. Вместе с уровнем жизни росла и численность населения. Мощь и влияние Британии росли во всем мире. При этом доля правительственных расходов в национальном доходе сократилась почти с одной четверти национального дохода в начале XIX века до одной десятой к юбилею королевы Виктории в 1897 году, когда Британия была в самом зените своей мощи и славы.

Соединенные Штаты являются еще одним впечатляющим примером. В США существовали тарифы, обоснованные Александром Гамильтоном в его знаменитом «Докладе о мануфактурах», в котором он явно неудачно попытался опровергнуть аргументы Адама Смита в пользу свободы торговли. Но эти тарифы были невысоки по современным меркам, и лишь еще несколько правительственных ограничений препятствовали свободной торговле в стране или за рубежом. До конца Первой мировой войны иммиграция была почти совершенно свободной (были только ограничения на иммиграцию с Востока). Надпись на постаменте статуи Свободы гласит:

Дайте мне ваших уставших, ваших бедных,
Ваши беспорядочно столпившиеся массы, жаждущие
вздохнуть свободно,
Презренные отбросы ваших переполненных берегов,
Пошлите их, бездомных, потрепанных штормом ко мне.
Я подняла свою лампаду над золотой дверью.

Они прибывали миллионами, и миллионами страна их впитывала. Они процветали потому, что были предоставлены самим себе.

Существует миф о Соединенных Штатах, изображающий XIX век как эру баронов-грабителей, грубого, ничем не ограниченного индивидуализма. Бессердечные капиталисты-монополисты якобы эксплуатировали бедных, поощряли иммиграцию, а затем немилосердно обирали иммигрантов. Уолл-стрит изображается как правящая центральная улица, где высасывали кровь из крепких фермеров со Среднего Запада, выживших вопреки широко распространенной нужде и отчаянию.

Это совершенно не соответствует действительности. Иммигранты продолжали прибывать. Может быть, те, кто прибыл в самом начале, и были одурачены, но трудно поверить, что миллионы продолжали прибывать в США десятилетие за десятилетием, чтобы подвергнуться эксплуатации. Они приезжали потому, что надежды их предшественников по большому счету сбывались. Улицы Нью-Йорка не были вымощены золотом, но тяжелый труд, бережливость и предприимчивость приносили плоды, немыслимые в Старом Свете. Иммигранты расселялись с востока на запад. По мере их распространения возникали города, возделывались земли. Страна становилась все более процветающей и производительной, и иммигранты получали свою долю в процветании.

Если фермеры подвергались эксплуатации, почему же их численность возрастала? Цены на сельскохозяйственную продукцию действительно падали. Но это было признаком успеха, а не неудачи, поскольку отражало развитие техники, вовлечение в обработку все новых земель, совершенствование транспорта. Все это вело к быстрому росту производства сельскохозяйственной продукции. Последним доказательством является тот факт, что цена на сельскохозяйственные земли стабильно повышалась — вряд ли это знак депрессивного состояния сельского хозяйства!

Обвинение в бессердечности, иллюстрируемой якобы брошенной в разговоре с репортером железнодорожным магнатом Уильямом Вандербилтом фразой «Провались она, эта общественность», опровергается расцветом частной благотворительности в США в XIX веке. Росло число частных школ и колледжей; бурно развивалась миссионерская деятельность; некоммерческие больницы, сиротские дома и многочисленные другие учреждения множились, как сорняки. Почти все благотворительные или общественные службы, начиная с Общества против жестокого обращения с жи-

вотными и кончая Христианским союзом молодежи и Молодежной женской христианской организацией, от Ассоциации борьбы за права индейцев до Армии спасения возникли в то время. Добровольное сотрудничество не менее эффективно в сфере благотворительности, чем в деле извлечения прибыли.

Благотворительность сопровождалась всплеском культурной деятельности — художественные музеи, оперные театры, симфонические оркестры, публичные библиотеки возникали как в больших городских центрах, так и в приграничных городках.

Величина правительственных расходов является одним из показателей роли правительства. Если не учитывать расходы военных лет, правительственные расходы в период 1800–1929 годов не превышали 12% национального дохода. Две трети из них составляли расходы правительств штатов и местных органов власти, в основном на школы и дороги. В 1928 году расходы федерального правительства составляли примерно 3% национального дохода.

Достижения Соединенных Штатов обычно приписывают их богатым природным ресурсам и широким просторам. Конечно, они сыграли свою роль, но, если бы они были решающими факторами, чем объяснить достижения Англии и Японии в XIX веке и Гонконга в XX веке?

Часто утверждают, что политика невмешательства и ограничения роли государства была осуществима в редко населенной Америке XIX века. Правительство должно играть гораздо большую, действительно доминирующую роль в современном урбанизированном и индустриальном обществе. Один час, проведенный в Гонконге, развенчивает эту точку зрения.

Наше общество — это то, что мы делаем из него. Мы можем формировать наши институты. Материальные и человеческие факторы ограничивают доступные нам альтернативы. Но никто не может помешать нам строить общество, которое при организации экономической и других видов деятельности полагается главным образом на добровольное сотрудничество. Общество, которое сохраняет и приумножает свободу человека, которое указывает правительству его место, оставляя его нашим слугой и не позволяя становиться нашим хозяином.

2 Тирания контроля

Рассматривая в «Богатстве народов» тарифы и другие ограничения в международной торговле, Адам Смит писал:

То, что представляется разумным в образе действий любой частной семьи, вряд ли может оказаться неразумным для всего королевства. Если какая-либо чужая страна может снабжать нас каким-нибудь товаром по более дешевой цене, чем мы сами в состоянии изготовлять его, гораздо лучше покупать его у нее на некоторую часть продукта нашего собственного промышленного труда, прилагаемого в той области, в которой мы обладаем некоторым преимуществом... В любой стране главная масса народа всегда заинтересована в том, чтобы покупать все необходимое у тех, кто продает дешевле всего. Положение это настолько очевидно, что представляется смешным доказывать его, да оно и никогда не ставилось бы под сомнение, если бы хитрые, своекорыстные доводы купцов и промышленников не затуманили здравый смысл человечества¹.

Эти слова справедливы и по сей день. Как во внутренней, так и во внешней торговле интерес «главной массы народа» заключается в том, чтобы купить как можно дешевле, а продать как можно дороже. Однако «хитрые, своекорыстные доводы» привели к разрастанию сбивающих с толку ограничений, регламентирующих то, что мы можем покупать и продавать, где мы можем покупать и кому продавать и на каких условиях, кого мы можем нанимать и на кого мы можем работать, где мы можем жить и что мы можем есть и пить.

Адам Смит указывал на «хитрые, своекорыстные доводы купцов и промышленников». В его времена они могли быть главными виновниками. Сегодня они далеко не одиноки. В самом деле, едва

¹ *Smith A. The Wealth of Nations. Vol. I. P. 422, 458 [рус. пер.: Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. С. 333, 360].*

ли найдется хоть один человек, не связанный с «хитрыми, своекорыстными доводами» в той или иной сфере. Говоря бессмертными словами Поджо, «мы встретились с врагом, и они — это мы сами». Мы осуждаем «особые интересы», но только не тогда, когда это наш «особый интерес». Каждый из нас уверен: то, что хорошо для него, хорошо и для страны, так что *наш* «особый интерес» — это совсем другое дело. Конечным результатом является лабиринт всевозможных ограничений, что почти всегда ухудшает положение каждого из нас по сравнению с ситуацией отсутствия всяческих ограничений. От мер, проведенных в пользу других «особых интересов», мы теряем больше, чем выигрываем от мер, благоприятных для наших «особых интересов».

Самым наглядным примером является международная торговля. Выигрыши отдельных производителей от введения тарифов и других ограничений значительно перевешиваются потерями других производителей и, в особенности, потребителей в целом. Свободная торговля благоприятна не только для роста нашего материального благосостояния, но и для поддержания мира и гармонии между народами и усиления конкуренции внутри страны.

Регулирование внешней торговли распространяется в конечном счете и на внутреннюю торговлю. Оно затрагивает все аспекты экономической деятельности. Подобное регулирование обычно защищают, особенно в отношении слаборазвитых стран, как важное средство обеспечения развития и прогресса. Для проверки этой точки зрения можно сравнить опыт развития Японии после Реставрации Мэйдзи в 1867 году и Индии после завоевания независимости в 1947 году. Из этого сопоставления, равно как из других примеров, следует, что для бедной страны свобода торговли в стране и за рубежом является лучшим путем к повышению благосостояния своих граждан.

Экономическое регулирование, которое распространилось в США в середине XX века, не только ограничило нашу свободу использования собственных экономических ресурсов, но также оказало воздействие на нашу свободу речи, печати и вероисповедания.

Международная торговля

Часто говорят, что плохая экономическая политика отражает разногласия между экспертами, так что, если все экономисты будут давать одинаковые рекомендации, экономическая политика станет хорошей. Экономисты действительно редко в чем соглашаются друг

с другом, за исключением вопросов, касающихся международной торговли. Со времен Адама Смита среди экономистов, независимо от их идеологических установок по другим вопросам, существует подлинное единодушие по поводу того, что свобода международной торговли отвечает насущным интересам торгующих стран и всего мира. Тем не менее применение тарифов всегда являлось правилом. Единственно важными исключениями являлись почти столетие свободной торговли в Великобритании после отмены Зерновых законов в 1846 году, три десятилетия свободной торговли в Японии после Реставрации Мэйдзи и свобода торговли в Гонконге в настоящее время. В Соединенных Штатах тарифы существовали в течение всего XIX века, а в XX веке они выросли особенно, с введением в 1930 году тарифа Смута–Холи, что, по мнению некоторых ученых, является одной из причин жестокого характера последовавшей затем депрессии. С тех пор тарифы были снижены в соответствии с рядом международных соглашений, но они все еще остаются высокими, возможно, более высокими, чем в XIX веке, хотя большие изменения в номенклатуре товаров, участвующих в международной торговле, делают точное сравнение невозможным.

Сегодня, как и всегда, тарифы пользуются большой поддержкой общественности под эвфемизмом «защита» — хороший ярлык для плохих дел. Производители стали и профсоюзы сталелитейщиков оказывают давление на правительство с целью ограничения импорта стали из Японии. Производители телевизионного оборудования и их рабочие лоббируют «добровольные соглашения» об ограничении импорта телевизоров и их компонентов из Японии, Тайваня или Гонконга. Производители текстиля, обуви, мяса, сахара и множества других товаров жалуются на «недобросовестную» конкуренцию из-за границы и требуют от правительства принятия мер по их «защите». Конечно же, ни одна из этих заинтересованных групп не говорит при этом напрямую о своих эгоистических интересах. Каждая из них разглагольствует об «общем интересе», о необходимости сохранения рабочих мест или обеспечения национальной безопасности. Позднее к этому списку традиционных обоснований ограничения импорта прибавилась необходимость усиления доллара по отношению к немецкой марке или японской иене.

Экономические доводы в пользу свободы торговли

Единственный голос, который вряд ли когда-нибудь звучал, — это голос потребителя. Число групп, выражающих так называемые осо-

бые интересы потребителя, резко увеличилось в последние годы. Но напрасно вы будете искать в прессе или в материалах слушаний Конгресса свидетельства того, что ими была предпринята совместная атака на тарифы и другие ограничения импорта, хотя именно потребители являются основными жертвами подобных мер. Самозванные защитники потребителей придерживаются иных взглядов, как мы позднее покажем в главе 7.

Одиноким голосом потребителя потонул в какофонии «заинтересованной софистики групп купцов и фабрикантов» и наемных работников. Результатом является серьезное извращение проблемы. Например, сторонники импортных тарифов считают само собой разумеющимся, что создание рабочих мест всегда желательно, независимо от того, чем будет заниматься работник на данном рабочем месте. Это в корне неверно. Если все, что мы хотим, — это рабочие места сами по себе, мы можем создать их сколь угодно много. Например, заставить людей рыть ямы, а потом закапывать их либо выполнять другие столь же бесполезные работы. Конечно, работа сама по себе может служить вознаграждением. Однако по большей части это цена, которую мы платим за получение нужных нам вещей. Наша действительная цель — не просто рабочие места, но продуктивные рабочие места, которые позволят произвести больше товаров и услуг для потребления.

Другое заблуждение, которое редко подвергается сомнению, заключается в том, что экспорт полезен, а импорт вреден. Истина заключается в обратном. Мы не можем есть, одевать или наслаждаться товарами, которые мы отправили в другие страны. Мы едим бананы из Центральной Америки, носим итальянскую обувь, ездим на немецких автомобилях, смотрим японские телевизоры. Наш выигрыш от внешней торговли заключается в тех товарах, которые мы ввозим в страну. Экспорт — это цена, которую мы платим за импорт. Как отмечал А. Смит, граждане страны извлекают выгоду, получая как можно больше импорта в обмен на свой экспорт, или, что то же самое, экспортируя как можно меньше в обмен на импорт.

Вводящая в заблуждение терминология, которая обычно при этом используется, отражает эти ошибочные идеи. «Протекционизм» в действительности означает эксплуатацию потребителя. «Благоприятный торговый баланс страны» на деле означает, что экспорт превышает импорт, т.е. сумма вывезенных за границу товаров больше, чем ввезенных. Ведя собственное домашнее хозяйство, вы

наверняка предпочитаете меньше платить за большее, хотя применительно к внешней торговле это будет называться «неблагоприятным торговым балансом».

Еще одним аргументом в пользу тарифов, имеющим наибольшую эмоциональную привлекательность для широкой публики, является ссылка на необходимость защиты высокого уровня жизни американских рабочих от «недобросовестной» конкуренции со стороны японских, корейских и гонконгских рабочих, которые согласны работать за значительно низшую плату. Почему этот аргумент не верен? Разве мы не хотим защитить высокий уровень жизни нашего населения?

Ошибочность этого аргумента в слишком вольном толковании понятий «высокая» и «низкая» заработная плата. Что означает высокая и низкая зарплата? Американские рабочие получают зарплату в долларах, японские — в иенах. Как мы сопоставим зарплату в долларах и иенах? Сколько иен эквивалентно одному доллару? Что определяет обменный курс?

Рассмотрим крайний случай. Предположим для начала, что 360 иен равно 1 доллару. Предположим, что при таком обменном курсе, действительно существовавшем многие годы, Япония может производить и продавать все товары за меньшее количество долларов, чем США, например, телевизоры, автомобили, сталь и даже соевые бобы, зерно, молоко и мороженое. Если бы у нас существовала свобода международной торговли, мы бы стремились покупать все эти товары в Японии. Это могло бы показаться самой жуткой историей из тех, что нам рисуют защитники тарифов. Нас бы затопил поток японских товаров, а мы сами ничего не смогли бы продавать Японии.

Прежде чем воздевать руки в ужасе, попробуем продвинуть наш анализ на шаг вперед. Как мы будем расплачиваться с японцами? Мы предложим им долларовые банкноты. Что они будут делать с этими банкнотами? Мы предположили, что при курсе 360 иен за доллар все японские товары будут дешевле и, таким образом, на американском рынке не будет ничего, что они хотели бы купить. Если японские экспортеры захотели бы сжигать или закапывать доллары, это было бы очень хорошо для нас. Мы смогли бы получать любые товары за листочки зеленой бумаги, которые мы можем производить в огромном изобилии и с очень малыми затратами. У нас была бы самая потрясающая экспортная индустрия, какую только можно представить.

На самом деле японцы не будут продавать нам полезные товары в обмен на бесполезные листочки бумаги, чтобы затем уничтожить их. Как и мы, они хотят получить в обмен за свой труд нечто имеющее реальную ценность. Если при курсе 360 иен за доллар все товары в Японии будут дешевле, чем в США, экспортеры будут стремиться избавиться от своих долларов, покупать иены на доллары, чтобы купить более дешевые японские товары. Но кто захочет покупать доллары? То, что справедливо для японских экспортеров, будет справедливым и для всех японцев. Никто не захочет платить 360 иен за 1 доллар, если в Японии за 360 иен можно будет купить больше любых товаров, чем в США за 1 доллар. Когда экспортеры поймут, что никто не хочет покупать их доллар за 360 иен, они начнут продавать доллар за меньшее количество иен. Цена доллара в пересчете на иену снизится сначала до 300 иен за доллар, потом до 250 или 200 иен. Другими словами, потребуется все больше и больше долларов, чтобы купить данное количество японских иен. Цены на японские товары измеряются в иенах, таким образом, их цена в долларовом выражении будет расти. Соответственно, цены на американские товары измеряются в долларах и чем больше долларов смогут получить японцы за данное количество иен, тем дешевле для них будут американские товары в пересчете на иены.

Цена доллара в пересчете на иены будет падать до тех пор, пока средняя долларовая стоимость товаров, которые японцы покупают в США, приблизительно не сравняется в долларовом выражении со стоимостью товаров, которые США покупают в Японии. По этой цене все, кто хочет купить иены за доллары, найдут желающих продать иены за доллары.

В реальности ситуация, конечно, более сложная, чем этот гипотетический пример. В торговле участвуют многие страны, не только США и Япония, и торговля обычно осуществляется круглыми путями. Японцы могут потратить заработанные доллары в Бразилии, бразильцы, в свою очередь, могут потратить эти доллары в Германии, а немцы — в США, и так далее в бесконечно сложном движении. Однако принцип остается тем же самым. Люди, живущие в любой стране, хотят получить доллары, чтобы приобрести нужные вещи, а не для того, чтобы накапливать банкноты.

Другая сложность заключается в том, что доллары и иены используются не только для приобретения товаров и услуг в других странах, но также для инвестирования или дарения. На протяжении всего XIX века США почти каждый год имели дефицит платежного

баланса, т.е. «неблагоприятный» торговый баланс, который был выгоден всем. Иностранцы хотели инвестировать в США капитал. Англичане, например, производили товары и отправляли их нам в обмен на листочки бумаги, и даже не на долларовые банкноты, а на долговые обязательства о выплате денег через некоторое время с процентами. Англичане посылали нам товары потому, что они расценивали эти долговые обязательства как хорошее вложение капитала. В целом они были правы. Они получали более высокую отдачу от своих сбережений, чем где бы то ни было. Мы, в свою очередь, получали выгоду от иностранных инвестиций, которые позволяли нам развиваться более быстрыми темпами, чем если бы мы полагались только на свои собственные сбережения.

В XX веке ситуация сменилась на прямо противоположную. Граждане США обнаружили, что могут получать более высокую отдачу от своего капитала, инвестируя за границей, чем в своей стране. В результате США направляли свои товары за границу в обмен на долговые обязательства — облигации и т.п. После Второй мировой войны правительство США оказывало безвозмездную помощь за границей в рамках Плана Маршалла и других программ иностранной помощи. Мы отправляли товары и услуги за границу как выражение нашей веры в то, что мы вносим вклад в дело мира во всем мире. Эта помощь правительства дополнялась частной помощью от благотворительных организаций, церкви, которая посылала миссионеров, людей, помогавших своим родственникам, и т.п.

Однако учет всех этих усложняющих моментов не изменяет наши выводы, полученные при рассмотрении гипотетического крайнего случая. В реальном мире, как и в гипотетическом примере, проблема платежного баланса не возникает до тех пор, пока цена доллара, выраженная в иенах, марках или франках, определяется на свободном рынке в ходе добровольных сделок. Утверждение о том, что высокооплачиваемым американским рабочим как социальной группе угрожает «недобросовестная» конкуренция со стороны низкооплачиваемых иностранных рабочих, просто-напросто не соответствует действительности.

Конечно, отдельные рабочие могут пострадать, если за границей будет разработан новый улучшенный продукт или иностранные производители смогут снизить затраты на производство прежних продуктов. Но совершенно то же самое произойдет с этой группой рабочих и в том случае, если другие американские фирмы внедрят новый или улучшенный продукт или снизят затраты на его

производство. Это — обычная рыночная конкуренция в действии, основной источник повышения уровня жизни американских рабочих. Если мы хотим получать выгоды от жизнеспособной, динамичной и новаторской экономической системы, мы должны допустить необходимость мобильности и приспособления. Желательно, конечно, облегчить эту адаптацию при помощи таких механизмов, как страхование от безработицы, но при этом нужно стремиться не нарушать гибкость системы, что означало бы зарезать курицу, несущую золотые яйца. В любом случае, что бы мы ни предприняли, это должно быть сбалансировано с точки зрения внешней и внутренней торговли.

Как определить товары, которые нам выгодно импортировать или экспортировать? Производительность труда американского рабочего в настоящее время выше, чем японского. Более высокая оплата труда американского рабочего означает, что его труд более производителен, чем труд японского рабочего. Трудно измерить, во сколько именно раз, оценки различаются. Но предположим, что в полтора раза. Это означает, что на свою зарплату американец может купить в среднем в полтора раза больше товаров, чем японец. Отсюда вытекает, что использование американского рабочего на рабочем месте, где его производительность будет превышать производительность японского рабочего менее чем в полтора раза, было бы расточительством. На экономическом жаргоне, созданном 150 лет назад, это называется *принципом сравнительного преимущества*. Даже если бы производство всех товаров в США было более эффективным, чем в Японии, не стоило бы производить у себя абсолютно все. Мы должны сконцентрироваться на производстве тех товаров, которые мы делаем лучше и дешевле, тех товаров, где наше превосходство особенно велико.

Если, например, адвокат печатает в два раза быстрее, чем его секретарша, должен ли он уволить секретаршу и печатать сам? Если адвокат в два раза превосходит секретаршу как машинистка, но в пять раз — как адвокат, то для него и секретарши будет лучше, если он будет заниматься юриспруденцией, а секретарша печатать письма.

Другим источником «недобросовестной конкуренции» называют субсидии, предоставляемые иностранными правительствами своим производителям, что позволяет им продавать свои товары в США по ценам ниже себестоимости. Предположим, что это так. В конце концов, кто при этом проигрывает и кто выигрывает?

Для того чтобы платить субсидии своим производителям, иностранные правительства должны облагать налогами своих граждан. Именно налогоплательщики этих стран на самом деле оплачивают субсидии. Американские же потребители получают от этого выгоду. Они получают более дешевые телевизоры, автомобили и другие субсидируемые товары. Должны ли мы жаловаться на такую своеобразную иностранную помощь? Почему, когда США безвозмездно отправляли товары и услуги за границу в виде помощи в рамках Плана Маршалла и позднее в виде иностранной помощи, это было «благородно», а когда иностранные государства оказывают нам косвенную помощь в виде продажи товаров и услуг ниже их стоимости, это «неблагородно»? Именно граждане этих иностранных государств имеют все основания для недовольства. Они должны испытывать на себе снижение уровня жизни в пользу американских потребителей и тех своих сограждан, которые владеют предприятиями в субсидируемых отраслях или работают на них. Очевидно, если такие субсидии вводятся неожиданно или бессистемно, это негативно сказывается на собственниках и работниках американских отраслей, производящих аналогичные товары. Впрочем, это обычный риск, связанный с ведением бизнеса. Предприниматели никогда не сетуют на необычные или случайные события, которые приносят им удачу. Система свободного предпринимательства — это система *прибылей и убытков*. Как уже отмечалось, любые меры, облегчающие приспособление к неожиданным изменениям, должны беспристрастно применяться как во внутренней, так и во внешней торговле.

В любом случае нарушения бывают, как правило, временными. Предположим, что по какой-либо причине японцы решили очень сильно субсидировать сталелитейную промышленность. Если не будут введены дополнительные тарифы или квоты, импорт стали в США резко возрастет. Это приведет к снижению цен на сталь в США и заставит производителей сократить выпуск, что вызовет безработицу в сталелитейной промышленности. С другой стороны, изделия из стали станут дешевле. У потребителей этих изделий появятся лишние деньги, которые они смогут потратить на другие товары. Спрос на другие товары увеличится, и, следовательно, возрастет занятость на предприятиях, которые их производят. Конечно, чтобы занять безработных сталеваров, потребуется время. Однако это воздействие будет нейтрализовано тем фактом, что рабочие других отраслей, которые были безработными, найдут ра-

боту. В итоге нас ждет не чистое снижение занятости, а выигрыш в общем объеме производства продукции за счет того, что рабочие, которые не смогут больше производить сталь, будут производить другую продукцию.

Аналогичное заблуждение, вытекающее из одностороннего взгляда на проблему, заключается в требовании введения тарифов в целях увеличения занятости. Введение тарифов на импорт текстиля приведет к увеличению производства и занятости в отечественной текстильной промышленности. Однако иностранные производители, которые не смогут больше продавать текстиль в США, получат меньше долларов. Теперь они смогут потратить в США меньше денег. Экспорт сократится, чтобы уравновесить сокращение импорта. В текстильной промышленности занятость увеличится, но при этом сократится занятость в отраслях-экспортерах. Сдвиг занятости в пользу менее производительных отраслей приведет к общему снижению производства.

Соображения национальной безопасности, исходящие из того, что эффективно работающая сталелитейная промышленность необходима для обеспечения обороноспособности страны, также не выдерживают критики. На нужды национальной обороны приходится лишь небольшая часть всей потребляемой в США стали. Маловероятно, что полная свобода торговли сталью разрушит сталелитейную промышленность США. Преимущества, которые дает американским сталелитейщикам близость к источникам сырья, топлива и рынкам сбыта, будет гарантировать сохранение относительно крупной сталелитейной промышленности. На самом деле необходимость противостояния иностранной конкуренции, а не отсиживание за правительственными барьерами в большей мере способствовала бы развитию более сильной и более эффективной сталелитейной промышленности, чем мы имеем сегодня.

Предположим, что случилось невероятное и стало дешевле покупать *всю* сталь за рубежом. Имеются различные альтернативы обеспечения национальной безопасности. Мы можем создать резервные запасы стали. Это не трудно, поскольку сталь занимает сравнительно мало места и не является скоропортящимся продуктом. Мы можем законсервировать некоторые сталелитейные заводы, так же как мы консервируем корабли, чтобы в случае необходимости быстро запустить производство. Наверняка есть и какие-то другие альтернативы. Прежде чем сталелитейная компания примет решение построить новый завод, она исследует альтернативные

способы его строительства и размещения, чтобы выбрать наиболее эффективные и экономичные. Однако когда представители сталелитейной промышленности обращаются с просьбами о субсидиях, обосновывая их соображениями национальной безопасности, они никогда не предоставляют стоимостные оценки альтернативных способов обеспечения национальной безопасности. Это может означать, что аргумент, связанный с обеспечением национальной безопасности, является рационализацией эгоистического интереса сталелитейной промышленности, а не обоснованной причиной для получения субсидий.

Несомненно, руководители сталелитейной промышленности и профсоюзы сталелитейщиков совершенно искренне апеллируют к аргументам о национальной безопасности. Искренность является добродетелью, которая слишком высоко ценится. Все мы очень хорошо умеем убеждать себя в том, что то, что хорошо для нас, хорошо и для страны. Мы должны осуждать не производителей стали за то, что они прибегают к таким аргументам, но самих себя за то, что мы позволили им ввести нас в заблуждение.

Рассмотрим аргумент о необходимости защиты доллара, недопустимости падения его курса по отношению к другим валютам — японской иене, немецкой марке, швейцарскому франку и т.д. Это совершенно надуманная проблема. Если курсы обмена валют определяются на свободном рынке, они могут устанавливаться на любом равновесном рыночном уровне. Итоговая цена доллара в иенах может временно упасть ниже уровня, вытекающего из соотношения стоимости в долларах и иенах американских и японских товаров соответственно. В этом случае люди, которые отслеживают ситуацию на валютном рынке, получают стимул покупать доллары и придерживать их, чтобы извлечь выгоду, когда их цена снова возрастет. Снижение цены американского экспорта в Японию в иенах может стимулировать американский экспорт, повышение цен японских товаров в долларах сделает импорт из Японии менее выгодным. Подобное развитие событий увеличит спрос на доллары и, таким образом, скорректирует их первоначально низкую цену. Цена доллара, если она определяется свободно, выполняет те же самые функции, что и другие цены. Она передает информацию и создает стимулы действовать в соответствии с этой информацией, поскольку влияет на распределение доходов, получаемых участниками рынка.

К чему тогда вся эта шумиха по поводу «слабости» доллара? Почему регулярно происходят кризисы обменного курса? Непо-

средственная причина заключается в том, что обменные курсы не определяются на свободном рынке. Центральные банки проводят широкомасштабные интервенции, чтобы повлиять на курсы своих валют. В ходе этих операций они потеряли огромные деньги своих граждан (в 1973–1979 годах эта сумма составила в США около 2 миллиардов долларов). Что еще более важно, они препятствовали нормальному функционированию этого важного элемента ценового механизма. Они не смогли помешать экономическим силам, лежащим в основе этого процесса, воздействовать на установление обменных курсов, но им удавалось поддерживать искусственные обменные курсы в течение длительных периодов времени. В конечном счете они препятствовали постепенному приспособлению к действию экономических сил. Мелкие нарушения аккумулировались в более крупные, что в результате вызвало сильный валютный «кризис».

Почему правительства вмешиваются в функционирование валютных рынков? Потому, что обменные курсы отражают внутреннюю политику. Доллар США был слабее японской иены, немецкой марки и швейцарского франка главным образом потому, что инфляция в США была намного выше, чем в других странах. Инфляция означала, что доллар обладал все меньшей и меньшей покупательной способностью в своей стране. Удивительно ли, что его покупательная способность снижалась и за рубежом? Или что японцы, немцы или швейцарцы не стремились больше обменивать свою валюту на доллары? Но правительства, как и все мы, пускаются во все тяжкие, чтобы скрыть или компенсировать нежелательные последствия своей политики. Правительство, которое вызвало инфляцию, вынуждено прибегать к манипулированию обменным курсом. Когда это не удается, оно обвиняет внутреннюю инфляцию в падении обменного курса, вместо того чтобы признать, что причину и следствие нужно поменять местами.

В обширной литературе о свободе торговли и протекционизме, написанной на протяжении нескольких веков, было выдвинуто лишь три сколько-нибудь стоящих аргумента в пользу тарифов.

Первый аргумент связан с национальной безопасностью. Хотя этот аргумент чаще всего служит оправданием отдельных тарифов, а не веским обоснованием тарифной системы в целом, нельзя отрицать, что в отдельных случаях он может служить извинением для сохранения производственных мощностей, которые не экономичны в других отношениях. Если пойти дальше в развитие

этого положения и установить, что в особых случаях введение тарифов и других ограничений в торговле оправданно с точки зрения обеспечения национальной безопасности, необходимо сопоставить затраты на альтернативные способы достижения конкретной цели в области безопасности и доказать, хотя бы *prima facie* [в первом приближении], что введение тарифов является наименее затратным способом. Такое сопоставление затрат редко применяется на практике.

В качестве второго аргумента выдвигается необходимость поддержки «вновь созданных отраслей промышленности», как, например, в «Докладе о мануфактурах» Александра Гамильтона. Утверждают, что есть некие отрасли промышленности, которые, если помочь им возникнуть и встать на ноги, смогут конкурировать на равных на мировом рынке. Даже если отрасль, однажды возникнув, сможет успешно конкурировать, это само по себе не оправдывает первоначального тарифа. Для потребителей имеет смысл субсидировать новую отрасль на начальном этапе — что на деле и обеспечивается с помощью тарифа, — только при условии, что впоследствии они, тем или иным способом, получают эту субсидию обратно, например, вследствие снижения цен ниже мирового уровня либо благодаря другим преимуществам, связанным с существованием данной отрасли. Но в таком случае зачем нужно субсидирование? Разве первоначальные потери первопроходцев новой отрасли не оправдываются ожиданиями последующего их возмещения? В конечном счете многие фирмы испытывают потери на ранней стадии, в период становления. Это справедливо как для тех фирм, которые входят в новую отрасль, так и для тех, которые входят в уже существующую. Наверное, возможна какая-то особая причина, по которой первопроходцы не смогут окупить свои первоначальные потери, даже если для общества в целом имеет смысл делать первоначальные инвестиции. Но это маловероятно.

Ссылка на зарождающуюся отрасль — это дымовая завеса. Так, называемые «зарождающиеся отрасли» никогда не взрослеют. Коль скоро тарифы введены, они редко отменяются. Более того, этот аргумент редко используется по отношению к отраслям, которые действительно находятся в зачаточном состоянии и смогут появиться на свет и выжить, если получат защиту. У этих отраслей нет публичных защитников. Этот аргумент используется для оправдания тарифов в пользу достаточно «зрелых младенцев», которые могут организовать политическое давление.

Третий аргумент в защиту тарифов, который нельзя опустить, — это аргумент типа «разори своего соседа». Страна, которая является основным производителем продукта или может присоединиться к небольшой группе производителей, контролирующей основную долю производства, может воспользоваться своим монопольным положением для повышения цен на продукцию (наиболее яркий пример — ОПЕК). Вместо того чтобы прямо поднять цены, страна может сделать это косвенно, введя налог на экспорт продукции — экспортный тариф. Выигрыш сам по себе будет меньше, чем соответствующие затраты других стран, но, с точки зрения данной страны, он будет налицо. Точно так же страна, являющаяся основным потребителем продукции и обладающая монополией на данный продукт, может для получения выгоды навязать продавцам неоправданно низкую цену. Одним из таких методов является установление импортного тарифа на продукцию. Чистая выручка продавца будет равна цене за минусом тарифа, что равносильно продаже по более низкой цене. В конечном счете тариф будет уплачиваться иностранцами (реальный пример этого нам неизвестен). На практике этот националистический подход скорее всего вызовет репрессалии со стороны других стран. К тому же, как и в случае с «зарождающейся отраслью», реальное политическое давление ведет к возникновению тарифных структур, которые не дают преимуществ ни монополистам, ни монополистам.

Четвертый аргумент, выдвинутый Александром Гамильтоном и постоянно повторяющийся по сей день, заключается в том, что свобода торговли — это замечательная вещь, если бы все другие страны придерживались принципов свободы торговли, но, поскольку они этого не делают, США не могут позволить себе этого. Этот аргумент не имеет под собой почвы ни в теории, ни на практике. Когда другие страны налагают ограничения на международную торговлю, это наносит нам ущерб. Но они также причиняют вред самим себе. За исключением трех рассмотренных выше случаев, если мы будем налагать ограничения, мы просто увеличим размеры ущерба и себе, и им. Соревнование в мазохизме и садизме вряд ли является рецептом для разумной международной экономической политики! Подобные репрессивные меры приведут не к уменьшению ограничений со стороны других стран, но, напротив, к дальнейшему росту ограничений.

Мы — великая нация, лидер свободного мира. Нам не к лицу требовать от Гонконга или Тайваня введения экспортных квот на

текстиль для «защиты» нашей текстильной промышленности за счет американских потребителей или китайских рабочих в Гонконге и Тайване. Мы прочувствованно говорим о преимуществах свободной торговли и вместе с тем используем политическое и экономическое давление, чтобы заставить Японию ограничить экспорт стали и телевизоров. Мы должны начать движение к свободе торговли в одностороннем порядке, не сию минуту, но, скажем, в течение пяти лет по заранее объявленному графику.

Несколько мер, которые мы можем предпринять, могут сделать больше для обеспечения свободы в стране и за рубежом, чем полная свобода торговли. Вместо того чтобы делать подарки иностранным правительствам под видом экономической помощи — способствуя тем самым развитию социализма — и, одновременно, налагать ограничения на производимую ими продукцию, т.е. создавая помехи свободному предпринимательству, мы можем занять последовательную и принципиальную позицию. Мы можем заявить всему остальному миру: мы верим в свободу и собираемся действовать соответственно. Мы не можем принудить вас быть свободными. Но мы можем предложить всем полное сотрудничество на равных условиях. Наш рынок открыт для вас без каких-либо тарифов и ограничений. Продавайте здесь все, что можете и хотите. Покупайте здесь все, что можете и хотите. Таким образом, сотрудничество между людьми сможет свободно распространиться по всему миру.

Политические доводы в поддержку свободной торговли

Взаимозависимость является характерной чертой современного мира: в собственно экономической сфере — между одной совокупностью цен и другой, между отраслями и между странами; в обществе в целом — между экономической деятельностью и культурной, между благотворительностью и общественной деятельностью; на уровне организации общества — между экономической и политической структурами, между экономической и политической свободой.

На международной арене экономические структуры также переплетены с политическими. Свобода международной торговли благоприятствует гармоничным отношениям между нациями, имеющими различную культуру и институциональную структуру, точно так же, как и свобода торговли внутри страны благоприятствует гармоничным отношениям между людьми, имеющими различные убеждения, взгляды и интересы.

В мире свободной торговли, так же как и в любой стране со свободной экономикой, сделки совершаются между частными агентами — отдельными людьми, коммерческими фирмами, благотворительными организациями. Условия этих сделок согласовываются всеми участвующими сторонами. Сделка не будет совершена до тех пор, пока каждая сторона не будет уверена в том, что она извлечет из нее выгоду. В конце концов интересы различных сторон гармонизируются. Правилom является сотрудничество, а не конфликт.

Когда вмешивается правительство, ситуация коренным образом меняется. Внутри страны производители стремятся получить субсидии от правительства, как в прямой форме, так и в виде тарифов или других ограничений в торговле. Чтобы избежать экономического давления со стороны конкурентов, угрожающих прибылям или самому их существованию, они пытаются с помощью политического давления переложить затраты на других. Вмешательство правительства в пользу отечественных предприятий заставляет производителей других стран добиваться помощи своих правительств, чтобы противостоять мерам, предпринятым иностранным правительством. Разногласия между частными агентами становятся поводом для разногласий между правительствами. Все торговые переговоры наполняются политическими проблемами. Высокие правительственные чиновники разъезжают по всему миру, участвуя в конференциях по проблемам торговли. Трения усиливаются. Большинство жителей этих стран испытывают разочарование в результатах и чувствуют себя одураченными. Правилom становится конфликт, а не сотрудничество.

Столетие между битвой при Ватерлоо и Первой мировой войной дало потрясающий пример благотворного воздействия свободы торговли на отношения между странами. Англия была ведущей мировой державой, и на протяжении всего этого столетия она имела почти полную свободу торговли. Другие страны, особенно западные, включая США, избрали аналогичную политику, хотя и в несколько урезанной форме. Люди, где бы они ни жили, были вольны покупать и продавать товары у кого угодно и кому угодно, как у себя в стране, так и за рубежом, на любых взаимовыгодных условиях. Быть может, самое удивительное заключалось в том, что можно было свободно путешествовать по всей Европе и большей части остального мира без паспортов и таможенного досмотра. Люди могли свободно эмигрировать и въезжать в большинство стран мира, особенно в США, становиться резидентами или гражданами этих стран.

В результате столетие между Ватерлоо и Первой мировой войной стало одним из самых мирных в истории западных стран, и спокойствие нарушалось только второстепенными войнами — Крымская и Франко-прусская войны являются наиболее памятными из них, — а также, разумеется, Гражданской войной в Соединенных Штатах, причиной которой было рабство, являвшееся основным нарушением принципа экономической и политической свободы.

В современном мире импортные тарифы и тому подобные ограничения в торговле являются одним из источников трений между странами. Но гораздо большим источником беспокойства было всеобъемлющее вмешательство правительства в экономику в таких коллективистских странах, как гитлеровская Германия, Италия при Муссолини, франкистская Испания, и особенно в коммунистических странах, начиная с СССР и его сателлитов и кончая Китаем. Тарифы и другие ограничения искажают сигналы, передаваемые системой цен, но, по крайней мере, они оставляют людям свободу реагировать на эти искаженные сигналы. А вот коллективистские страны ввели гораздо более серьезные командные элементы.

Между агентами преимущественно рыночной экономики и коллективистского государства невозможны исключительно частные операции, поскольку одна из сторон неизбежно будет представлена правительственными чиновниками. Политические соображения неизбежны, но трения можно минимизировать при условии, что правительства рыночных стран предоставят своим гражданам максимально возможную свободу действий при ведении дел с коллективистскими правительствами. Попытки использовать торговлю в политических целях, а политику как инструмент для увеличения торговли с коллективистскими странами только усугубляют неизбежные политические трения.

*Свобода внешней торговли
и конкуренция внутри страны*

Степень развития конкуренции в стране тесно связана с организацией международной торговли. Протесты общественности против «трестов» и «монополий» в конце XIX века привели к созданию Комиссии по межштатному транспорту и торговле и принятию антитрестовского закона Шермана, который позднее был дополнен другими законодательными актами, направленными на развитие конкуренции. Эти меры оказали довольно смешанное воздействие.

С одной стороны, они некоторым образом способствовали росту конкуренции, с другой — производили искажающий эффект.

Однако никакие меры, даже если они оправдали все ожидания их разработчиков, не могут сделать больше для поддержки эффективной конкуренции, чем устранение всех барьеров в международной торговле. Существование в США только трех ведущих производителей автомобилей, один из которых находится на грани банкротства, увеличивает угрозу монопольного ценообразования. Но если дать возможность производителям автомобилей со всего мира вступать в конкуренцию с корпорациями General Motors, Ford и Chrysler за заказы американских покупателей, призрак монопольных цен исчезнет.

И так во всех отношениях. Монополию очень трудно установить без явной или скрытой поддержки правительства в форме тарифов и тому подобных механизмов. В мировом масштабе это почти невозможно. Единственная известная нам процветающая монополия — это добывающая алмазы компания De Beers. Мы не знаем какие-либо другие монополии, которые смогли бы просуществовать долгое время без правительственной поддержки, — наиболее известными примерами этого являются ОПЕК и созданные ранее картели производителей каучука и кофе. Большинство таких спонсируемых правительствами картелей долго не просуществовало. Они развалились под давлением международной конкуренции. Мы убеждены, что подобная судьба ожидает и ОПЕК. В мире свободной торговли международные картели исчезнут еще быстрее. Даже в мире торговых ограничений Соединенные Штаты, опираясь на свободу торговли, могли бы даже в одностороннем порядке добиться устранения любой опасности возникновения существенных внутренних монополий.

Централизованное экономическое планирование

В слаборазвитых странах неизменно поражает разительный контраст между реальностью и тем, как ее толкуют интеллектуалы этих стран и многие западные интеллектуалы.

Интеллектуалы повсеместно считают само собой разумеющимся, что свободное капиталистическое предпринимательство и свободный рынок являются средствами эксплуатации масс, в то время как будущее за централизованным экономическим планированием, которое приведет их страну на путь быстрого экономического прогресса. Мы не скоро забудем упрек, высказанный извест-

ным, довольно успешным и исключительно образованным индийским предпринимателем, к тому же внешне очень напоминавшим марксистскую карикатуру на жирного капиталиста, в ответ на наши замечания, верно понятые им как критика индийского детализированного централизованного планирования. Он с полной уверенностью сообщил нам, что правительство такой бедной страны, как Индия, должно контролировать импорт, отечественное производство и размещение капитальных вложений, чтобы обеспечить доминирование *социальных* приоритетов над эгоистическими потребностями частных лиц. При этом подразумевалось, что правительство предоставит ему самому особые привилегии во всех этих сферах, которые являлись источником его богатства. Он просто повторял взгляды профессоров и других интеллектуалов в Индии и во всем мире.

Сами по себе факты свидетельствуют об обратном. Где бы мы ни находили сколько-нибудь заметную степень личной свободы, известную степень прогресса в материальном комфорте, доступного простым гражданам, и широко разделяемую надежду на дальнейший прогресс в будущем, мы также обнаруживали, что экономическая деятельность осуществлялась на принципах свободного рынка. Там, где государство брало на себя функции контроля каждого аспекта экономической деятельности граждан, где царило детализированное централизованное экономическое планирование, там простые граждане находились в политических окопах, имели низкий уровень жизни и мало возможностей повлиять на собственную судьбу. Государство между тем могло процветать и создавать величественные монументы. Привилегированные классы могли в полной мере пользоваться материальным комфортом. Но простые граждане при этом служат лишь орудиями для решения государственных задач, получая не больше того, что необходимо, чтобы оставаться послушной и достаточно производительной рабочей силой.

Наиболее ярким примером служит контраст между Восточной и Западной Германией, некогда входившими в одно государство, а потом разделенными на две части превратностями войны. Эти две части были населены людьми одной крови, одной культуры, одного уровня образования и квалификации. Какая из них добилась процветания? Какая была вынуждена воздвигнуть непреступную стену, чтобы запереть за ней своих граждан? Какой из них пришлось поставить у этой стены вооруженную до зубов охрану со

свирепыми псами, окружить ее минными полями и другими ухищрениями дьявольской изобретательности, чтобы не дать смелым и отчаянным гражданам с риском для жизни покинуть коммунистический рай ради капиталистического ада по другую сторону стены?

По одну сторону этой стены улицы ярко освещены, а магазины заполнены жизнерадостными и оживленными людьми. Одни покупают в магазинах товары со всего земного шара. Другие посещают кинотеатры и прочие места для развлечений. Они могут свободно покупать газеты и журналы, отражающие все разнообразие взглядов. Они разговаривают со знакомыми и незнакомыми людьми на любые темы и без оглядки выражают широкое разнообразие мнений. Пройдя несколько сот футов и потратив время на стояние в очереди, заполнение анкет и ожидание возврата паспортов, вы оказываетесь по другую сторону стены. Здесь вас встречают пустые улицы, серый и безжизненный город, однообразные витрины магазинов, грязные дома. Разрушения военного времени еще не ликвидированы, хотя прошло более тридцати лет. Единственным местом веселья и активности, обнаруженным нами во время короткого визита в Восточный Берлин, был культурный центр. Одного часа в Восточном Берлине хватило, чтобы понять, почему его власти воздвигли стену.

Когда Западная Германия, побежденная и разоренная страна, менее чем за десятилетие стала одной из сильнейших экономических держав в Европе, это казалось чудом. Это и было чудом свободного рынка. В воскресенье 20 июня 1948 года министр экономики Германии Людвиг Эрхард в одночасье ввел новую валюту (сегодняшнюю немецкую марку) и отменил почти всякий контроль над заработной платой и ценами. Впоследствии он любил повторять, что сделал это в воскресенье потому, что штабы оккупационных властей Франции, Америки и Англии были закрыты. Зная их благосклонное отношение к правительственному контролю, он был уверен, что, если бы они были открыты, оккупационные власти, вне всякого сомнения, отменили бы его распоряжения. Принятые им меры оказались чудодейственными. Через несколько дней магазины наполнились товарами. А еще через несколько месяцев немецкая экономика начала бурно развиваться.

Даже две коммунистические страны — СССР и Югославия — представляют собой подобный, хоть и не столь резкий контраст. Советский Союз жестко контролируется из центра. Он не в состоянии совершенно обходиться без частной собственности

и свободного рынка, но пытается свести их к минимуму. Югославия сначала двигалась по тому же пути. Однако после того как Югославия при Тито порвала со сталинской Россией, она радикально изменила свой курс. Она все еще остается коммунистической страной, но постепенно продвигает децентрализацию и использование рыночных сил. Большая часть сельскохозяйственных земель находится в частной собственности, сельскохозяйственная продукция продается на относительно свободном рынке. Мелкие предприятия (имеющие менее пяти наемных работников) могут находиться в частной собственности и управлении. Они процветают, особенно в сфере ремесла и туризма. Более крупные предприятия имеют форму рабочих кооперативов — модель неэффективна, но при этом предоставляет некоторые возможности для личной ответственности и инициативы. Население Югославии не свободно. Уровень его жизни гораздо ниже, чем в соседней Австрии или других западных странах. Между тем и Югославия поражает наблюдательного путешественника, прибывшего подобно нам из СССР, — это настоящий рай по сравнению с ним.

На Ближнем Востоке, в Израиле, несмотря на официальную социалистическую философию и политику и сильное вмешательство правительства в экономику, энергично развивается рыночный сектор, главным образом как косвенное следствие развития внешней торговли. Его социалистическая политика тормозит экономический рост, тем не менее население пользуется большей политической свободой и гораздо более высоким уровнем жизни, чем жители Египта, для которого характерна более сильная централизация политической власти и жесткий контроль над экономической деятельностью.

На Дальнем Востоке Малайзия, Сингапур, Корея, Тайвань, Гонконг и Япония полагаются в большой мере на частные рынки и процветают. Их люди полны надежд. Годовой доход на душу населения в этих странах в конце 70-х годов колебался от 700 долларов в Малайзии до 5000 долларов в Японии. По контрасту, Индия, Индонезия и коммунистический Китай, которые опираются в основном на централизованное планирование, охвачены экономическим застоем и политическими репрессиями. Годовой доход на душу населения в этих странах составлял менее 250 долларов.

Интеллектуальные апологеты централизованно планируемой экономики восхваляли Мао Цзэдуна, пока его наследники не признали отсталость Китая и не выразили сожаления по поводу от-

сутствия прогресса за последнюю четверть века. Их замысел модернизации страны включает в себя отпуск цен и увеличение роли рынка. Их тактика может привести к осязаемому увеличению крайне низкого в настоящее время уровня национального дохода, как это произошло в Югославии. Однако выигрыш будет сильно ограничен, если сохранится жесткий контроль над экономической деятельностью и ограничения на частную собственность. Более того, выпустив джина частной инициативы из бутылки даже в столь ограниченных размерах, страна получит рост политических проблем, которые, рано или поздно, вызовут реакцию в виде усиления авторитаризма. Противоположный результат — коллапс коммунизма и замена его рыночной системой — кажется значительно менее правдоподобным, хотя мы, как неисправимые оптимисты, не исключаем этого полностью. Точно так же, когда престарелый Тито умрет, Югославия будет испытывать политическую нестабильность, которая вызовет реакцию в виде усиления авторитаризма, или, что менее вероятно, крах существующей коллективистской системы.

Наглядным примером, заслуживающим самого детального изучения, является контраст между опытом Индии и Японии — Индии в первые 30 лет после завоевания независимости в 1947 году и Японии в первые 30 лет после Реставрации Мэйдзи в 1867 году. Экономистам и социологам редко удается проводить управляемые эксперименты, которые столь важны для проверки гипотез в естественных науках. Однако здесь опыт оказался весьма близок к управляемому эксперименту, который мы могли бы произвести для того, чтобы проверить последствия различных методов организации экономики.

Разрыв во времени составил восемьдесят лет. Во всех остальных отношениях эти две страны в начале сравниваемых периодов времени находились в достаточно схожих условиях. Обе страны являлись древними цивилизациями и имели утонченную культуру. Обе отличались иерархической организацией общества. Япония имела феодальную структуру, состоявшую из феодальных помещиков (деймосов) и крепостных. Для Индии была характерна жесткая кастовая система, на вершине которой находились брахманы, а в самом низу — неприкасаемые.

Обе страны пережили крупные политические потрясения, которые привели к драматическим изменениям политических, экономических и социальных структур. В обеих странах к власти

пришли группы талантливых, преданных своему делу лидеров. Они были преисполнены национальной гордости и полны решимости обратить застой экономики в бурный экономический рост, превратить свои страны в великие державы.

Почти все существовавшие различия были в пользу Индии, а не Японии. Прежние правители Японии обрекли страну на почти полную изоляцию от остального мира. Внешняя торговля и контакты ограничивались визитом голландского судна раз в год. Немногочисленные представители Запада, которым было разрешено жить в Японии, были ограничены территорией маленького островного анклава в гавани Осаки. После трех с лишним столетий вынужденной изоляции Япония отличалась полным отсутствием знаний о внешнем мире, сильным отставанием в сфере науки и технологии, отсутствием людей, знавших какие-либо иностранные языки за исключением китайского.

Индии повезло гораздо больше. До Первой мировой войны для нее был характерен устойчивый экономический рост. В результате борьбы за независимость от Великобритании этот рост перешел в стагнацию в период между двумя мировыми войнами, но не был обращен вспять. Благодаря совершенствованию транспорта удалось покончить с локальными вспышками голода, от которых регулярно страдала страна. Многие руководители страны получили образование в престижных западных университетах, преимущественно в Англии. Британское правление оставило наследие в виде квалифицированных и хорошо подготовленных государственных служащих, современных заводов и прекрасно развитой сети железных дорог. Ничего подобного не существовало в Японии в 1867 году. По сравнению с Западом Индия, конечно, была отсталой страной, но разница была меньше, чем между Японией в 1867 году и передовыми странами того времени.

Природные ресурсы Индии также превосходили японские. Единственным природным преимуществом Японии было море — удобная связь со всем миром и изобилие рыбы. К тому же территория Индии почти в девять раз превышает Японию, и большая часть ее земель пригодна для культивации. Местность в Японии в основном гористая. Для проживания и возделывания земли может быть использована только узкая прибрежная полоса земли.

Наконец, Япония была предоставлена самой себе. Никакой иностранный капитал не инвестировался в страну, никакие иностранные правительства или фонды не создавали консорциумов

для предоставления Японии грантов или льготных кредитов. Она должна была сама изыскивать капитал для финансирования экономического развития. Если и было везение, то лишь в одном. Вскоре после Реставрации Мэйдзи в Европе случился сильный неурожай шелка, что позволило Японии заработать дополнительную иностранную валюту на экспорте шелка. Помимо этого в Японии не было значительных случайных или организованных источников капитала.

Индии повезло намного больше. После завоевания независимости в 1947 году она получила огромный объем ресурсов со всего мира, в основном безвозмездно. Этот приток длится и в наши дни.

Несмотря на сходство положения Японии 1867 года и Индии 1947 года, конечные результаты сильно различались. Япония демонтировала свою феодальную структуру и предоставила социальные и экономические возможности всем своим гражданам. Масса простых людей быстро улучшила свое положение, несмотря на бурный рост населения. Япония превратилась в державу, с которой необходимо было считаться на международной политической арене. Хотя она и не достигла полной личной и политической свободы, но существенно продвинулась в этом направлении.

Индия на словах выступала за устранение кастовых барьеров, однако на практике изменения были незначительны. Различия в доходах и благосостоянии между немногими имущими и массой неимущих увеличивались, а не сокращались. Как и в Японии 80 лет назад, население резко увеличивалось, но производство продукции на душу населения не возрастало. Оно оставалось почти неизменным. На деле уровень жизни беднейшей трети населения скорее снижался. После британского правления Индия гордилась тем, что была крупнейшим демократическим государством в регионе, однако со временем она скатилась к диктатуре, ограничившей свободу слова и печати. Эта опасность грозит ей и до сих пор.

Чем объясняется разница в результатах? Многие наблюдатели указывают на различия социальных институтов и человеческих особенностей. Религиозные табу, кастовая система и фаталистическая философия заключили индийцев в смиренную рубашку традиций. Индийцы считаются непредприимчивыми и инертными. Японцев, напротив, хвалят за трудолюбие, энергичность, восприимчивость к иностранному влиянию. К тому же они обладают непревзойденным искусством приспособления полученных извне знаний к своим нуждам.

Возможно, сегодня японцы именно таковы. Но не в 1867 году. Иностранец, живший в давние времена в Японии, пишет: «Мы не думаем, что Япония когда-либо будет процветающей. Этого не допустят преимущества, дарованные Природой, за исключением климата и любви народа к праздности и удовольствиям. Японцы — счастливая раса, и, довольствуясь малым, они вряд ли достигнут многого». Еще один иностранец писал: «В этой части света принципы, установленные и признанные Западом, кажется, теряют достоинство и жизненность, которыми они изначально обладали, и фатально ведут к извращению и разложению».

Точно так же описание индийцев может быть верным сегодня по отношению к некоторым индийцам в самой Индии, возможно, даже для большинства из них, но совершенно не верно для индийцев, которые эмигрировали куда-либо. Во многих африканских странах, в Малайе, Гонконге, на островах Фиджи, в Панаме и, с недавнего времени, в Великобритании индийцы являются успешными предпринимателями, которые иногда составляют костяк класса предпринимателей. Они часто выступали локомотивом, инициирующим и продвигающим прогресс. В самой Индии там, где можно избежать мертвящей руки государственного контроля, существуют анклав предпринимчивости, энергии и инициативы.

В любом случае экономический и социальный прогресс не зависит от характеристик или поведения масс. В любой стране незначительное меньшинство устанавливает темпы и определяет ход событий. В странах, развивавшихся наиболее быстро и успешно, меньшинство предприимчивых и склонных к риску людей продвигалось вперед, пролагало пути для подражателей, создавало большинству условия для повышения производительности.

Черты характера индийцев, так критикуемые сторонними наблюдателями, являются следствием отсутствия прогресса, а не его причиной. Лень и отсутствие предприимчивости процветают там, где тяжелая работа и риск не приносят вознаграждения. Фаталистическая философия помогает приспособиться к застою. Индия не испытывает недостатка в людях, которые могли бы зажечь искру и воспламенить такой же тип экономического развития, какой Япония осуществляла после 1867 года или даже Германия и Япония после Второй мировой войны. На самом деле настоящей трагедией для Индии является то, что она остается частью света, переполненной ужасающе бедными людьми, в то время как могла бы быть процветающей, энергичной, богатеей и свободной страной.

Недавно мы столкнулись с потрясающим примером того, как экономическая система может изменить характер людей. Китайские беженцы, устремившиеся в Гонконг после прихода к власти коммунистов, дали толчок его поразительному экономическому росту и заслуженно приобрели репутацию инициативных, предприимчивых и трудолюбивых людей. Недавняя либерализация эмиграции из красного Китая привела к новому потоку иммигрантов, принадлежащих к той же расовой группе, имеющих те же фундаментальные культурные традиции, но воспитанных и сформированных десятилетиями коммунистического правления. В фирмах, которые наняли этих беженцев на работу, нам говорили, что они сильно отличаются от тех, кто прибыл в Гонконг раньше. Новые иммигранты выказывают мало инициативности, и им приходится детально объяснять, что они должны делать. Они ленивы и не склонны к сотрудничеству. Конечно, несколько лет жизни в условиях свободного рынка в Гонконге изменят их.

В чем же причина различий в опыте Японии в 1867–1897 годах и Индии с 1947 года по настоящее время? Мы уверены, что это объясняется тем же, чем и разница между Западной и Восточной Германией, Израилем и Египтом, Тайванем и красным Китаем. Япония полагалась главным образом на добровольное сотрудничество и свободный рынок, т.е. на модель Британии своего времени. Индия полагалась на централизованное экономическое планирование — модель Англии своего времени.

Правительство Мэйдзи вмешивалось в процесс развития различными способами и играло в нем ключевую роль. Оно посылало многих японцев за границу для получения технической подготовки. Оно приглашало иностранных экспертов. Оно создавало опытные производства во многих отраслях и предоставляло субсидии другим отраслям. Но оно никогда не пыталось контролировать объем производства, инвестиции или структуру продукции. Государство сохраняло большую долю участия только в судостроении и черной металлургии, которые считало важными с точки зрения военной мощи. Оно оставило их за собой потому, что они не были привлекательными для частного бизнеса и требовали крупных правительственных субсидий. Эти субсидии высасывали ресурсы из японской экономики. Они скорее удушали, чем стимулировали экономический прогресс в Японии. И, наконец, в соответствии с международным договором Японии запрещалось в течение тридцати лет после Реставрации Мэйдзи вводить тарифы выше 5%. Это огра-

ничество оказалось для Японии явным благом, хотя в то время вызывало возмущение, и тарифы были подняты сразу после того, как срок запрета истек.

Индия придерживается совершенно иной политики. Ее лидеры рассматривают капитализм как синоним империализма, которого нужно избегать любой ценой. Они начали с серии пятилетних планов по советскому образцу, которые наметили подробные программы инвестиций. Некоторые отрасли производства остались государственными; в других отраслях было разрешено оперировать частным фирмам, но только в соответствии с Планом. Импорт контролируется при помощи тарифов и квот, экспорт — посредством субсидий. Идеалом является самодостаточность. Излишне говорить, что эти меры привели к дефициту иностранной валюты. Для борьбы с ним был введен детализированный и всесторонний валютный контроль, который является источником неэффективности и особых привилегий. Заработная плата и цены также контролируются. Чтобы построить завод или осуществить какие-либо другие капиталовложения, необходимо разрешение правительства. Налогами облагается практически все. На бумаге они сильно прогрессивны, а на практике от них легко уклониться. Контрабанда, черный рынок, всевозможные незаконные операции распространены так же широко, как и налоги. Они подрывают всяческое уважение к закону, хотя осуществляют важную общественную функцию, компенсируя до некоторой степени жесткость централизованного планирования и способствуя удовлетворению насущных потребностей.

В Японии опора на рыночные силы высвободила скрытые и прежде неведомые источники энергии и изобретательности. Это помешало привилегированным группам блокировать изменения, подчинило процесс развития строгому критерию эффективности. В Индии опора на правительственный контроль подавляет инициативу или направляет ее в неэффективное русло. Это защищает привилегированные группы от перемен, делает критерием выживания не рыночную эффективность, а бюрократическое одобрение.

Хорошей иллюстрацией указанных различий в политике этих двух стран является производство текстиля в домашних и фабричных условиях. И в Японии 1867 года, и в Индии 1947 года было широко развито надомное ткачество. В Японии иностранная конкуренция не оказала существенного влияния на надомное производство шелка, возможно, потому, что преимущество Японии

в производстве шелка-сырца было усилено неурожаем в Европе. Вместе с тем конкуренция практически уничтожила надомное прядение хлопка, а позднее надомное изготовление хлопкового полотна на ручных ткацких станках. Это привело к развитию в Японии фабричной ткацкой промышленности. Первоначально она выпускала только грубую ткань самого низкого сорта, но затем стала производить все более высококачественную ткань и в итоге превратилась в важную экспортную отрасль.

В Индии надомное прядение хлопка субсидировалось и имело гарантированный рынок сбыта предположительно для облегчения перехода к фабричному производству. Фабричное производство постепенно росло, но его рост сознательно сдерживался в целях защиты надомного ткачества. Протекционизм привел к экспансии. Количество ручных ткацких станков в 1948–1978 годах почти удвоилось. Сегодня в тысячах деревень по всей Индии с раннего утра до поздней ночи слышен звук ручных ткацких станков. В надомной ткацкой промышленности нет ничего плохого при условии, что она может на равных конкурировать с другими производствами. В Японии существует процветающая, хотя и исключительно маленькая ручная ткацкая промышленность. Она производит очень дорогие шелковые и другие ткани. В Индии ручное ткачество процветает благодаря субсидиям правительства. При такой практике более высокие доходы надомных ткачей, по сравнению с тем, что они получали бы на свободном рынке, обеспечиваются, по сути дела, за счет обложения налогами других людей, которые живут несколько не лучше их.

В начале XIX века Великобритания столкнулась с точно такой же проблемой, что и Япония несколько десятилетий спустя, и Индия спустя столетие. Механический станок угрожал существованию процветавшей ручной ткацкой промышленности. Для изучения последней была назначена королевская комиссия. Она внимательно рассмотрела политику, которой потом следовала Индия: субсидирование ручного ткачества и гарантирование ему рынка сбыта. Комиссия с порога отвергла подобную политику на том основании, что это только усугубит главную проблему, т.е. избыток надомных ткачей именно то, что потом произошло в Индии. Англия приняла такое же решение, что и Япония, — временно жесткую, но в конечном счете благотворную политику предоставления простора рыночным силам².

2

Stigler G.J. Five Lectures on Economic Problems. N.Y.: Macmillan, 1950. P. 26–34.

Контрасты в опыте Индии и Японии представляют интерес, поскольку выявляют не только различные последствия этих двух методов организации, но также отсутствие связи между поставленными целями и взятой на вооружение политикой. Целям новых правителей Мэйдзи — приверженных усилению мощи и славы своей страны и придававших мало значения личной свободе — больше бы соответствовала политика Индии, чем та, которой следовали они. Целям новых индийских лидеров — горячо преданных идее личной свободы — больше соответствовала бы японская политика, чем их собственная.

Контроль и свобода

Хотя США и не внедрили централизованное экономическое планирование, однако за последние 50 лет мы далеко продвинулись по пути расширения роли правительства в экономике. Это вмешательство дорого стоило в экономическом плане. Ограничения, налагаемые на нашу экономическую свободу, угрожают положить конец двум векам экономического прогресса. Вмешательство дорого стоило и в политическом плане. Оно в большой степени ограничило нашу личную свободу.

Соединенные Штаты остаются преимущественно свободной страной, одной из самых свободных среди ведущих стран мира. Тем не менее, говоря словами из знаменитой речи Авраама Линкольна «Разделенный дом», «разделенный дом не сможет устоять... Я не ожидаю, что он падет, но жду, что он перестанет быть разделенным. Он должен стать либо одним, либо совершенно другим...». Он говорил о рабстве. Его пророческие слова можно в равной мере отнести и к вмешательству правительства в экономику. Если оно зайдет слишком далеко, наш разделенный дом впадет в коллективизм. К счастью, появились симптомы того, что население осознает опасность и намерено остановить и повернуть вспять движение к еще большему увеличению роли правительства.

Все мы находимся под воздействием *status quo*. Мы обычно принимаем существующую ситуацию как должное, как естественное состояние вещей, особенно если она сформировалась под воздействием ряда незначительных постепенных изменений. В этом случае трудно оценить, насколько велик кумулятивный эффект. Необходимо включить воображение, чтобы посмотреть на существующую ситуацию свежими глазами извне. Такая попытка стоит усилий. Ее результатом, скорее всего, будет удивление, если не шок.

Экономическая свобода

Неотъемлемой частью экономической свободы является свобода выбирать, как использовать наши доходы: сколько потратить на себя и на какие нужды; сколько сберегать и в какой форме; сколько отдать и кому. В настоящее время правительство на федеральном, региональном (штатов) и местном уровнях распоряжается от нашего имени более чем 40% нашего дохода. Однажды мы предложили ввести новый национальный праздник «День личной независимости, т.е. тот день в году, когда мы перестаем оплачивать расходы правительства... и начинаем работать, чтобы оплатить товары, которые мы лично и независимо выбираем в соответствии со своими собственными нуждами и желаниями»³. В 1929 году этот праздник совпал бы с днем рождения Авраама Линкольна 12 февраля; в 1979 году выпал бы на 30 мая; если существующие тенденции сохранятся, он совпадет с другим Днем независимости 4 июля примерно в 1988 году.

Разумеется, мы должны кое-что сказать о том, какая часть нашего дохода тратится правительством от нашего имени. Мы сами принимаем участие в политическом процессе, в результате которого правительственные расходы уже составили более 40% нашего дохода. Власть большинства в ряде случаев — необходимое и желательное средство [достижения целей]. Однако это очень сильно отличается от той степени свободы, которой вы располагаете, делая покупки в супермаркете. Когда вы раз в году заходите в кабину для голосования, вы почти всегда голосуете за пакет, а не за отдельные пункты программы. Если вы принадлежите к большинству, то в лучшем случае получите те пункты, которые вы поддерживаете, и в дополнение к ним те, которые вы не одобряете, но считаете не столь существенными. В целом вы получаете нечто отличное от того, за что вы, по вашему мнению, проголосовали. Если вы остались в меньшинстве, вы должны подчиниться голосованию большинства и ждать своего часа. Когда вы ежедневно «голосуете» в супермаркете, вы получаете именно то, что выбрали, как и любой другой покупатель. Избирательная урна создает согласие без единодушия; рынок — единодушие без согласия. Именно поэтому желательно использовать избирательную урну только для принятия таких решений, для которых согласие существенно.

Как потребители, мы даже не вольны использовать ту часть нашего дохода, которая остается после уплаты налога. Мы не можем

3

A New Holiday // Newsweek. 1974. 5 August. P. 56.

свободно покупать цикламаты или лаэтрил, а в скором времени, наверное, и сахарин. Наш доктор не может выписать многие лекарства, которые он, возможно, считает наиболее эффективными средствами лечения наших заболеваний, даже если эти лекарства широко распространены за рубежом. Мы не можем купить автомобиль без ремней безопасности, хотя пока еще можем выбирать — пристегиваться или нет.

Другой важной составной частью экономической свободы является свобода использовать ресурсы, которыми мы располагаем, в соответствии с нашими ценностями, т.е. свободно заниматься любым видом деятельности или предпринимательством, покупать и продавать товары, коль скоро мы делаем это на строго добровольной основе и не прибегаем к принуждению других.

Сегодня вы не можете свободно предложить свои услуги в качестве адвоката, врача, дантиста, сантехника, парикмахера, могильщика или выполнять многие другие работы, не получив сначала разрешение или лицензию у правительственного чиновника. Вы не можете работать сверхурочно на взаимоприемлемых для вас и вашего работодателя условиях, если они не удовлетворяют правилам и инструкциям, установленным правительственными чиновниками.

Вы не можете основать банк, открыть таксомоторный бизнес, заняться продажей электроэнергии или услуг телефонной связи, вы не можете завести железную дорогу, заняться автобусными или воздушными перевозками, не получив сперва разрешение от правительственного чиновника.

Вы не можете привлекать средства на рынках капиталов, пока вы не заполните многочисленные формы, которые требует Комиссия по ценным бумагам и биржам, и пока вы не убедите Комиссию, что проспект эмиссии представляет собой настолько бледную копию ваших перспектив, что ни один инвестор, находясь в здравом уме, не вложится в ваш проект, если воспримет проспект буквально. Получение разрешения от Комиссии может обойтись в 100 000 долларов, что, несомненно, отсекает от рынка мелкие фирмы, о помощи которым говорит наше правительство.

Свобода владения имуществом — еще одна существенная составная часть экономической свободы. Да, мы действительно пользуемся правом собственности. Более половины американцев живут в собственных домах. Когда же дело доходит до оборудования, заводов и других средств производства, ситуация сильно меняется. Мы считаем себя обществом свободного частного предпринимательства,

капиталистическим обществом. Однако с точки зрения собственности на корпоративные средства производства мы примерно на 46% являемся социалистическим обществом. Владея 1% корпоративных средств производства, мы должны получать 1% его доходов или нести 1% его убытков в соответствии с полной стоимостью принадлежащего нам пакета акций. В 1979 году федеральный налог на прибыль корпораций составлял 46% на всю величину дохода, превышающую 100 000 долларов (в прежние годы было 48%). Таким образом, федеральное правительство имеет право на 46 центов с каждого доллара прибыли или несет 46 центов убытков на каждый доллар потерь. Федеральное правительство владеет 46% каждой корпорации, хотя и не в такой форме, которая позволила бы ему принимать участие в голосовании при решении корпоративных дел.

Один только полный перечень ограничений, налагаемых на нашу экономическую свободу, составит более обширный труд, чем эта книга. Эти примеры приводятся для того, чтобы показать, насколько всеобъемлющими стали подобные ограничения.

Личная свобода

Ограничения экономической свободы неизбежно оказывают воздействие на свободу в целом, даже на такие ее сферы, как свобода слова и печати.

Рассмотрим следующие выдержки из письма Ли Грейса, написанного в 1977 году, когда он являлся исполнительным вице-президентом нефтегазовой ассоциации. Вот что он писал об энергетическом законодательстве:

Как известно, дело не столько в цене за тысячу кубических футов, сколько в соблюдении первой поправки к Конституции, гарантирующей свободу слова. По мере усиления правительственного регулирования, когда большой брат все сильнее дышит нам в затылок, мы все больше боимся говорить правду и высказываться против фальши и нарушений закона. Страх перед проверками, осуществляемыми Службой внутренних доходов, бюрократическим удушением или правительственным произволом является мощным оружием против свободы слова.

В US News & World Report от 31 октября 1977 года в разделе «Вашингтонские сплетни» отмечается, что «чиновники нефтяной отрасли

заявляют, что получили ультиматум министра энергетики Джеймса Шлезингера: «Либо вы поддержите предложенный правительством налог на сырую нефть, либо вы столкнетесь с еще более жестким регулированием и, возможно, с общественным движением, требующим раздела нефтяных компаний».

Утверждение Грейса подтверждается публичным поведением нефтяных чиновников. Когда сенатор Генри Джексон бичевал их за получение «грязных доходов», ни один из представителей нефтяной отрасли не опроверг его слова и даже не покинул комнату, чтобы не подвергнуться дальнейшим личным оскорблениям. Руководители нефтяных компаний, которые в частных беседах выражают сильное недовольство сложной структурой федерального контроля или существенным увеличением вмешательства правительства при президенте Картере, на публике делали вежливые заявления, одобрявшие цели государственного регулирования.

Лишь немногие бизнесмены расценивают так называемый добровольный контроль над заработной платой и ценами, предложенный президентом Картером, как желательную или эффективную меру борьбы с инфляцией. Тем не менее один бизнесмен за другим, одна фирма за другой воздавали хвалу этой программе и обещали сотрудничать с ней. Только немногие из них, подобно Дональду Рамсфелду, бывшему конгрессмену, чиновнику Белого дома и члену Кабинета, имели смелость выступить с публичным осуждением. К этим немногим относится и Джордж Мини, раздражительный восьмидесятилетний старик, бывший глава Американской федерации труда и Конгресса производственных профсоюзов (AFL-CIO).

Нормально, что люди должны платить — хотя бы непопулярностью и критикой — за свободу слова. Но эта плата должна быть разумной и нечрезмерной. Здесь не должно быть, говоря словами из знаменитого постановления Верховного суда, «устрашающего эффекта», убивающего свободу слова. Увы, нет сомнения в том, что сейчас представители деловых кругов запуганы.

Действие «устрашающего эффекта» не ограничивается бизнесменами. Он затрагивает каждого из нас. Нам лучше всего знакомо положение дел в академическом сообществе. Многие наши коллеги в области экономических и естественных наук получают гранты от Национального научного фонда, гуманитарии — от Национального фонда гуманитарных наук, преподаватели государственных университетов получают часть своей зарплаты от законодательных органов штатов. Мы считаем, что Национальный науч-

ный фонд, Национальный фонд гуманитарных наук и налоговые субсидии высшему образованию нежелательны и должны быть упразднены. Конечно, эту точку зрения разделяет меньшая часть академического сообщества, но это меньшинство гораздо больше, чем это может показаться, судя по публичным высказываниям.

Пресса сильно зависит от правительства не только как основного источника новостей, но и в своей повседневной деятельности. Рассмотрим яркий пример из жизни Англии. Лондонская Times, великая газета, однажды несколько лет назад не вышла из-за того, что один профсоюз запретил публикацию статьи о том, как он пытался повлиять на содержание газеты. Впоследствии из-за трудовых споров газета была окончательно закрыта. Профсоюзы обладают таким влиянием потому, что правительство предоставило им особые привилегии. Британский национальный союз журналистов проталкивает решение о создании закрытого цеха журналистов и угрожает бойкотом изданиям, которые нанимают не членов профсоюзов. И все это происходит в стране, которая была родоначальницей многих наших свобод.

Что касается свободы веры, в США у фермеров местечка Эмиш отняли их дома и другую собственность за то, что они по религиозным соображениям отказались платить взносы в систему социального страхования и получать соответствующие пособия. Учеников церковных школ называли прогульщиками, нарушающими законы об обязательном образовании, поскольку их школы не имели официальных сертификатов соответствия государственным стандартам.

Хотя все приведенные выше примеры только царапают по поверхности, они являются прекрасной иллюстрацией фундаментального положения о том, что свобода является единой и неделимой и все, что ущемляет свободу в какой-либо одной сфере нашей жизни, затрагивает свободу в других сферах.

Свобода не может быть абсолютной. Да, мы живем во взаимосвязанном обществе. Известные ограничения нашей свободы необходимы для того, чтобы избежать еще больших ограничений. Тем не менее мы зашли гораздо дальше этого предела. Сегодня настоятельная необходимость заключается в отмене ограничений, а не в их увеличении.

3 Анатомия кризиса

Депрессия, начавшаяся в середине 1929 года, была для США катастрофой беспрецедентного масштаба. Денежные доходы страны сократились вдвое еще до того, как экономика достигла своей низшей точки в 1933 году. Объем производства понизился на треть, безработица достигла неслыханного уровня — 25% трудовых ресурсов. Не менее катастрофическими были последствия депрессии для всего остального мира. По мере распространения на другие страны она повсеместно приводила к сокращению объемов производства, росту безработицы, голоду и нищете. В Германии депрессия помогла прийти к власти Гитлеру и проложила путь ко Второй мировой войне. В Японии она привела к усилению милитаристской клики, поставившей своей целью создание территории совместного процветания Великой Восточной Азии. В Китае она привела к ускорению гиперинфляции, что окончательно предрешило судьбу режима Чан Кайши и привело к власти коммунистов.

В сфере идей последствием депрессии стала убежденность публики в том, что капитализм является нестабильной системой, обреченной на все более серьезные кризисы. Общественность присоединилась к взглядам, завоевывавшим растущее признание среди интеллектуалов — правительство должно играть более активную роль, чтобы противостоять нестабильности, порождаемой нерегулируемым частным производством, а также служить противовесом для поддержания стабильности и обеспечения безопасности. Сдвиги в общественном сознании, касающиеся истинной роли частного предпринимательства, с одной стороны, и правительства — с другой, явились главным катализатором быстрого увеличения роли правительства и, в особенности, центрального правительства — с того времени и по сей день.

Депрессия также привела к далекоидущим изменениям во взглядах профессиональных экономистов. Экономический коллапс разрушил давнюю веру, набравшую силу в 20-х годах, что денежная политика является мощным инструментом поддержания экономической стабильности. Взгляды сместились к почти противополож-

ной крайности — «деньги не имеют значения». Джон Мейнард Кейнс, один из величайших экономистов XX столетия, выдвинул альтернативную теорию. Кейнсианская революция не только захватила умы профессиональных экономистов, но также предоставила привлекательное оправдание и рецепты широкого вмешательства правительства в экономику.

Резкое изменение общественного мнения и взглядов профессиональных экономистов произошло в результате неверного понимания того, что на самом деле произошло. Теперь нам известно то, что в то время знали лишь немногие, а именно что депрессия была вызвана не несостоятельностью частного предпринимательства, а, скорее, ошибками правительства в той сфере, которая с самого начала была определена как сфера его ответственности. «Чеканить монеты, регулировать их стоимость, а также стоимость иностранных монет», — гласит параграф 8 статьи 1 Конституции США. К несчастью, как мы покажем в главе 9, несостоятельность правительства в сфере денежного регулирования не является чисто историческим курьезом, но остается реальностью нашего времени.

Происхождение федеральной резервной системы

21 октября 1907 года, спустя пять месяцев после начала экономического спада, компания Knickerbocker Trust, третья по величине трастовая компания Нью-Йорка, начала испытывать финансовые трудности. Массовое изъятие вкладов, начавшееся на другой день, привело эту компанию к закрытию. Закрытие этой компании, в свою очередь, ускорило наплыв требований о немедленных выплатах к другим трастовым компаниям Нью-Йорка, а позже и других штатов. Возникла банковская «паника», подобная тем, которые постоянно происходили в XIX веке.

В течение недели банки по всей стране ответили на «панику» «ограничением платежей», т.е. объявили, что не будут выдавать денежные средства вкладчикам, желающим отозвать свои депозиты. В некоторых штатах губернатор или главный прокурор принимали меры, узаконивающие ограничение платежей. Остальные штаты терпимо отнеслись к тому, что банки перестали возвращать депозиты и их не закрывали, несмотря на то что они нарушали законы штатов о банках.

Ограничение платежей уменьшило вал банкротств и положило конец массовому изъятию вкладов. Вместе с тем оно создало серьезные неудобства для деловой активности. Оно привело к де-

фициту наличных денег, а также к появлению в обращении временных суррогатов законных платежных средств. В разгар дефицита на 104 долларов, вложенных в депозиты, приходилось лишь 100 долларов наличных денег. Паника и ограничение платежей — как прямо, влияя на доверие к кредитным организациям и на возможности эффективного ведения бизнеса, так и косвенно, вызвав уменьшение денежной массы — в совокупности привели к одному из наиболее жестоких в истории США спадов производства.

Однако самая суровая фаза рецессии была кратковременной. Банки возобновили платежи в начале 1908 года. Несколько месяцев спустя начался экономический подъем. Спад продолжался всего 13 месяцев, а его наиболее тяжелый период — только половину этого срока.

Этот драматический эпизод во многом способствовал принятию в 1913 году Закона о федеральном резерве. Он сделал некоторые меры в денежной и банковской сфере политически значимыми. Во времена республиканской администрации Теодора Рузвельта была создана Национальная комиссия по денежному обращению, которую возглавил известный сенатор-республиканец Нельсон Алдрич. В период демократического президента Вудро Вильсона выдающийся конгрессмен, а позже сенатор-демократ Картер Гласс заново переработал и переформулировал рекомендации, подготовленные Комиссией. Появившаяся в результате этого Федеральная резервная система и по сей день является ключевым органом кредитно-денежной политики.

Что означают термины «наплыв требований о возврате вкладов», «паника» и «ограничение платежей»? Почему они имеют далекоидущие последствия? И что предложили авторы Закона о федеральном резерве для предотвращения подобных ситуаций?

«Наплыв требований о возврате вкладов» — это стремление многих вкладчиков, всех сразу, одновременно «обналичить» свои вклады. «Наплыв» является следствием распространения слухов или информации, которые вызывают у вкладчиков опасения, что банк разорится и не сможет выполнить свои обязательства. «Наплыв» означает попытку каждого вкладчика получить «свои» деньги, пока они не пропали.

Нетрудно понять, почему «наплыв» ускоряет банкротство неплатежеспособного банка. Но почему он ведет к появлению трудностей у надежного и платежеспособного банка? Это объясняется тем, что сам термин «вклад» (deposit) в его буквальном понимании

вводит нас в заблуждение, когда это слово используется в контексте требования к банку*. Когда вы кладете денежные средства на депозит, т.е. делаете вклад или сдаете на хранение, то заманчиво предположить, что банк берет ваши банкноты и хранит их в своем подвале в банковском сейфе до тех пор, пока вы не востребуете их. В действительности дело обстоит иначе. Если бы все происходило именно так, откуда бы банк получал доход для оплаты своих расходов, не говоря уж о выплате процентов по депозитам? Банк может положить в хранилище некоторое количество банкнот в качестве резерва. Остальную часть он предоставляет в кредит третьим лицам, взимая с них проценты, или использует для покупки ценных бумаг, приносящих проценты.

Если же (что более типично для США) вы кладете в банк не наличные деньги, а чеки других банков, то ваш банк даже не имеет на руках наличности, чтобы положить ее в хранилище. У него есть только требование к другому банку на получение денежных средств, которое он, как правило, не реализует, поскольку банки обычно имеют взаимопогашающиеся требования друг к другу. На каждые 100 долларов, хранящихся на депозитах, все банки, вместе взятые, имеют лишь несколько долларов наличными в своих резервах. Мы имеем «банковскую систему с частичным резервированием». Такая система прекрасно функционирует до тех пор, пока каждый уверен, что он в любой момент может получить деньги со своего депозита, и поэтому обращается в банк за наличными деньгами только тогда, когда он действительно в них нуждается. Как правило, новые вклады наличных денег примерно уравнивают снятие денег, так что небольшого резерва вполне достаточно, чтобы покрыть временную разницу. Но когда каждый вкладчик пытается получить всю сумму вклада наличными, ситуация в корне меняется — возникает паника; то же самое происходит, когда в переполненном театре кто-то кричит «пожар», и все бросаются к выходу.

Один отдельно взятый банк может удовлетворить наплыв требований, взяв кредиты в других банках или потребовав возврата займов у своих должников. Заемщики, в свою очередь, могут вернуть займы, истребовав деньги со своих депозитов в других банках. Но если наплыв требований быстро распространится на другие банки, то все банки одновременно не смогут удовлетворить всю массу

* «Deposit» на английском языке означает не только «вклад», но и «хранилище». — *Примеч. пер.*

требований подобным образом. В банковских резервах не хватит наличности, чтобы удовлетворить требования всех вкладчиков. Более того, любая попытка удовлетворить массовый наплыв требований за счет запасов наличности ведет к еще большему уменьшению депозитов, за исключением тех случаев, когда удастся сразу восстановить доверие вкладчиков и остановить наплыв требований, так что деньги снова начинают возвращаться в банк. В 1907 году банки в среднем располагали только 12 наличными долларами на каждые 100 долларов депозитов. «Обналичивание» одного доллара, хранящегося на депозите, и перемещение его под матрацы вкладчиков создает необходимость уменьшить депозиты еще на 7 долларов, чтобы банки смогли сохранить прежнее соотношение между резервами и депозитами. Вот почему массовое изъятие банковских вкладов приводит к накоплению наличных денег на руках у населения и уменьшению общего количества денег в обращении. Поэтому, если наплыв требований не остановить немедленно, он приводит к подобному бедствию. Чтобы удовлетворить требования своих вкладчиков, каждый банк стремится получить наличные деньги, для чего принуждает своих должников срочно вернуть займы, отказывает им в продлении сроков займа или предоставлении дополнительных займов. Заемщикам в целом больше некуда обратиться, а в результате и банки и бизнес терпят крах.

Как можно остановить начавшуюся панику, а еще лучше — как предотвратить ее? Одним из способов остановки паники, использованных в 1907 году, явилось согласованное ограничение банками платежей. Банки оставались открытыми, но они договорились между собой, что не будут выдавать наличные деньги по требованиям вкладчиков. Вместо этого они оперировали посредством бухгалтерских записей. Они учитывали чеки, выписанные одними своими вкладчиками другим вкладчикам, уменьшая суммы вкладов, зарегистрированных в их книгах на счетах одних вкладчиков, и увеличивая суммы на счетах других вкладчиков. С чеками, выписанными их вкладчиками вкладчикам других банков и наоборот, они оперировали в обычном режиме «расчетных палат», т.е. погашая чеки других банков, полученные в качестве вкладов, чеками своего банка, вложенными в другие банки. Единственное различие заключалось в том, что разница между суммой, которую они были должны другим банкам, и тем, что другие банки были должны им, погашалась не переводом денег, а платежным обязательством. Банки выплачивали некоторые суммы наличных денег, но не по требованиям

о возврате вкладов, а своим постоянным клиентам, которые нуждались в наличности для выплаты заработной платы и подобных неотложных нужд. Точно так же они получали некоторые суммы от своих постоянных клиентов. При такой системе банки могли обанкротиться и банкротиться, потому что были «дефектными». Они не банкротились только потому, что не могли перевести абсолютно надежные активы в наличность. Со временем паника пошла на убыль, доверие к банкам восстановилось, и они снова возобновили платежи по требованиям вкладчиков, не вызывая новую серию наплывов требований. Это был достаточно жесткий способ остановки паники, но он сработал.

Другой способ заключается в том, чтобы дать возможность надежным банкам быстро конвертировать свои активы в наличные деньги, но не за счет других банков, а предоставляя им дополнительные наличные деньги — с помощью сверхурочно работающего печатного станка. Такой способ предусматривается Законом о федеральном резерве. Предполагалось использовать эту меру даже для предотвращения временного сбоя, вызванного ограничением платежей. Двенадцать региональных банков, учрежденных в соответствии с Законом и подконтрольных Совету управляющих Федеральной резервной системы в Вашингтоне, были наделены полномочиями выступать в качестве «кредиторов последней инстанции» для коммерческих банков. Они могли выдавать такие кредиты как в денежной форме — банкнотами Федерального резервного банка, которые они были уполномочены эмитировать, так и в форме депозитных кредитов в своих счетных книгах, которые они также могли создавать магией бухгалтерского пера. Они должны были служить банкирами для банков, быть американскими двойниками Банка Англии и других центральных банков.

Первоначально предполагалось, что Федеральные резервные банки будут в основном предоставлять прямые займы банкам под залог их собственных активов, в частности, векселей, опирающихся на кредиты, выданные банками бизнесу. В большинстве случаев при предоставлении займов банки дисконтировали векселя, т.е. выдавали денег меньше их номинальной величины, а дисконт представлял собой своего рода процент, взимаемый банком. Федеральный резерв, в свою очередь, переучитывал векселя, взимая, таким образом, банковские проценты по займам.

Со временем «операции на открытом рынке», т.е. покупка или продажа государственных облигаций, а не переучет векселей,

стали основными способами, посредством которых Федеральная резервная система увеличивала или уменьшала денежную массу. Когда Федеральный резервный банк покупает государственную облигацию, он расплачивается либо банкнотами Федерального резерва из своих резервов, либо печатает их, либо прибавляет соответствующие суммы в своих счетных книгах к депозитам коммерческого банка. Коммерческий банк и сам может выступить продавцом облигации либо вести депозитный счет продавца облигации. Дополнительные денежные средства и депозиты выступают в качестве резервов коммерческих банков, позволяя всем банкам в совокупности увеличивать свои депозиты на величину, кратную дополнительным резервам. Вот почему наличные деньги плюс депозиты в Федеральном резервном банке в своей совокупности характеризуются как «деньги повышенной эффективности» или «денежная база». Когда Федеральный резервный банк продает облигацию, происходит обратный процесс. Резервы коммерческих банков сокращаются. До недавнего времени возможности Федеральных резервных банков эмитировать деньги и депозиты были ограничены величиной золотого запаса, хранившегося в Федеральной резервной системе. Теперь эти ограничения сняты и, таким образом, единственным эффективным ограничением остается только благоразумие людей, отвечающих за Федеральный резерв.

После того как в начале 1930-х годов Федеральная резервная система не смогла справиться с задачами, возложенными на нее при ее создании, в 1934 году был утвержден эффективный способ предотвращения паники. Была создана Федеральная корпорация страхования банковских вкладов, гарантирующая сохранность вкладов до определенного верхнего предела. Страхование дает вкладчикам уверенность в безопасности своих вкладов. В этих условиях банкротство или финансовые затруднения, испытываемые ненадежным банком, не вызывают наплыва требований о возврате вкладов к другим банкам. После 1934 года происходили банкротства банков и наплывы требований к отдельным банкам, но они не вызывали прежней банковской паники.

Банки и раньше использовали собственные механизмы гарантирования вкладов с целью предотвращения паники, хотя и в неполной мере и менее эффективно. Время от времени, когда какой-либо банк испытывал финансовые затруднения или угрозу массового бегства вкладчиков, испуганных слухами о его затруднениях, другие банки добровольно объединялись и создавали фонд,

гарантирующий вклады в этом банке. Этот механизм помог предотвратить многие случаи ложной паники, а другие пресек в зародыше. В отдельных случаях он не срабатывал потому, что либо не удавалось достичь удовлетворительного соглашения, либо не получалось сразу восстановить доверие. Далее в этой главе мы рассмотрим исключительно драматичный и важный случай такой несостоятельности.

Первые годы резервной системы

Федеральная резервная система (ФРС) начала функционировать в конце 1914 года, спустя несколько месяцев после начала войны в Европе. Эта война коренным образом изменила ее роль и значение.

Когда Система создавалась, центром мировых финансов была Англия. Тогда говорили, что мировая финансовая система базируется на золотом стандарте, но точно так же можно было сказать, что и на стерлинговом стандарте. ФРС создавалась, во-первых, как механизм предотвращения банковской паники и содействия торговле и, во-вторых, как банкир правительства. Само собой разумеется, что она должна будет оперировать в условиях мирового золотого стандарта, реагируя на внешние события, но не формируя их.

К концу войны США заменили Англию в качестве центра мировых финансов. Мир перешел на долларовый стандарт и продолжает базироваться на нем даже после воссоздания ослабленной версии довоенного золотого стандарта. ФРС уже не являлась второстепенным органом, пассивно реагирующим на внешние события. Она стала ведущей самостоятельной силой, формирующей мировую монетарную структуру.

ФРС продемонстрировала свои положительные и отрицательные качества в годы войны, особенно после вступления США в войну. Как и во времена всех предшествующих (и последующих) войн, США прибегали к эквиваленту печатного станка для финансирования военных расходов. Но система позволяла делать это более изощренными и тонкими способами, чем раньше. Печатный станок, как таковой, использовался лишь тогда, когда Федеральные резервные банки покупали облигации у Министерства финансов США и рассчитывались за них банкнотами Федерального резерва, которыми Минфин мог оплачивать некоторые свои расходы. Но чаще Федеральный резерв в уплату за покупаемые им казначейские облигации предоставлял Минфину кредиты в виде депозитов в Фе-

деральных резервных банках. Минфин расплачивался за свои покупки чеками, выписанными на эти депозиты. Когда получатели депонировали чеки в своих банках, а те, в свою очередь, депонировали их в Федеральном резервном банке, средства с депозитов Минфина в Федеральном резерве переводились в коммерческие банки, увеличивая их резервы. Этот прирост позволял системе коммерческих банков расширяться главным образом за счет приобретения государственных облигаций либо напрямую, либо путем предоставления клиентам займов для их приобретения. Такой обходной процесс позволял Минфину получать вновь созданные деньги для финансирования военных расходов, однако прирост денежной массы происходил в основном в форме увеличения депозитов в коммерческих банках, а не наличных денег. Изошренность процесса увеличения денежной массы не могла предотвратить инфляцию, но делала весь процесс более гладким. И поскольку действительное положение вещей было замаскировано, то опасения общественности по поводу инфляции ослаблялись или откладывались.

После войны ФРС система продолжала быстро наращивать денежную массу, подпитывая таким образом инфляцию. Однако на этой стадии прирост денежной массы использовался не для финансирования правительственных расходов, а для финансирования частного бизнеса. Треть всей вызванной войной инфляции проявилась не только после окончания войны, но и после преодоления правительственного дефицита, связанного с финансированием военных расходов. Система с опозданием обнаружила свою ошибку. Она резко прореагировала на это, погрузив страну в жестокую, но кратковременную депрессию 1920–1921 годов.

Высшая точка развития Системы, несомненно, пришлась на конец 1920-х. В эти годы она действительно выступала эффективным механизмом поддержания равновесия, увеличивая темпы роста денежной массы, когда экономика начинала спотыкаться, и уменьшая их, когда экономика начинала ускоряться. Система не предотвращала колебаний в экономике, но способствовала их смягчению. Более того, она была достаточно сбалансированной, чтобы избежать инфляции. Результатом поддержания стабильного денежного и экономического климата стал быстрый экономический рост. Было широко возведено о наступлении новой эры, навсегда покончившей с экономическими циклами благодаря неусыпной бдительности Системы.

Большая часть успехов Системы в 1920-х была заслугой нью-йоркского банкира Бенджамина Стронга, который являлся

первым главой Федерального резервного банка Нью-Йорка и оставался на этом посту до своей безвременной кончины в 1928 году. До его смерти Банк Нью-Йорка оставался основной движущей силой политики ФРС, как в стране, так и за рубежом. А Бенджамин Стронг являлся бесспорно доминирующей фигурой. Он был необыкновенным человеком; по словам одного из членов Совета управляющих ФРС, он был «гением, Гамильтоном среди банкиров». Стронг, в большей мере, чем кто-либо другой, пользовался доверием и поддержкой финансовых руководителей как внутри Системы, так и вне ее. Личное влияние помогало ему отстаивать свои взгляды и действовать в соответствии с ними.

После смерти Стронга началась борьба за власть внутри Системы, которая имела серьезные последствия. Как указывает его биограф, «смерть Стронга лишила Систему центра предприимчивости и приемлемого для всех. Совет управляющих ФРС в Вашингтоне решил, что Банк Нью-Йорка не должен впредь играть прежнюю роль. Но и сам Совет не мог играть деятельную роль. Он все еще оставался слабым и разобщенным... Более того, многие другие резервные банки, так же как и Нью-Йоркский, противились претензиям Совета на руководство. Таким образом, в системе воцарилась атмосфера нерешительности и безнадежности»¹.

Эта борьба за власть, хотя тогда этого никто не мог предвидеть, оказалась первым шагом в значительно ускорившемся процессе перехода власти от частного рынка к правительству и от местных властей и правительств штатов к Вашингтону.

Начало депрессии

Согласно широко распространенной точке зрения, депрессия началась в «черный вторник» 24 октября 1929 года, когда произошел крах Нью-Йоркской фондовой биржи. После серии сменявших друг друга подъемов и спадов рынок к 1933 году сократил объем операций примерно в 6 раз по сравнению с головокружительным уровнем 1929 года.

Крах фондовой биржи был значительным событием, но это еще не было началом депрессии. Деловая активность, достигнув своего пика в августе 1929 года, за два месяца до краха фондовой биржи, к октябрю значительно снизилась. Крах явился отражением расту-

¹ *Chandler L.V. Benjamin Strong, Central Banker. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1958. P. 56.*

щих экономических трудностей и прокола раздутого и нестабильного спекулятивного пузыря. Конечно, коль скоро крах произошел, он вызвал рост неуверенности у зачарованных ослепительными надеждами новой эры бизнесменов и общественности. Он охладил готовность потребителей и предпринимателей тратить деньги и усилил их желание на всякий случай нарастить свои ликвидные резервы.

Это депрессивное воздействие краха фондовой биржи было в значительной мере усилено дальнейшим поведением ФРС. Во время краха Нью-Йоркский федеральный резервный банк, отчасти следуя условному рефлексу, унаследованному от эры Стронга, чтобы смягчить последствия шока, незамедлительно приступил к самостоятельным действиям — начал скупать государственные облигации и пополнять таким образом банковские резервы. Это позволило коммерческим банкам смягчить шок путем предоставления дополнительных займов фондовым биржам и приобретения у них ценных бумаг. Но Стронга не было в живых, и Совет управляющих ФРС захотел упрочить свое лидерство. Он смог быстро установить свой порядок в Нью-Йорке, и Нью-Йоркский банк сдался. Система начала действовать совсем иначе, чем во время других спадов 1920-х. Вместо того чтобы противопоставить сокращению денежной массы ее активное расширение, Система не препятствовала медленному сокращению количества денег в обращении в течение всего 1930 года. По сравнению с трехкратным сокращением денежной массы за период с конца 1930 до начала 1933 года, сокращение количества денег к октябрю 1930-го всего на 2,6% может показаться незначительным. Однако по сравнению с предыдущими эпизодами это значительная величина. В самом деле, лишь в малом числе предыдущих спадов сопоставимое или большее сокращение имело место во время или накануне рецессии.

Совокупное воздействие последствий биржевого краха и медленного сокращения денежной массы в течение всего 1930 года привело к одному из самых глубоких спадов в экономике. Даже если бы кризис завершился в конце 1930 или в начале 1931 года, как это вполне могло произойти, и не произошел бы коллапс денежной системы, он все равно был бы одним из самых глубоких в истории.

Банковский кризис

Но худшее было еще впереди. До осени 1930 года спад, хотя и резкий, не усугублялся банковскими затруднениями или массовым изъятием вкладов. Его характер круто изменился после того, как се-

рия банковских банкротств на Среднем Западе и Юге подорвала доверие к банкам, и вкладчики бросились спасать свои деньги.

Эта эпидемия распространилась на финансовый центр страны — Нью-Йорк. Критической датой стало 11 декабря 1930 года, когда закрылся Банк Соединенных Штатов. В тогдашней истории США это был самый крупный коммерческий банк, потерпевший банкротство. К тому же, хотя он и был обычным коммерческим банком, но благодаря его названию многие люди в США и за рубежом считали его государственным банком. Именно поэтому его крах явился особенно серьезным ударом по доверию.

Банк Соединенных Штатов сыграл эту ключевую роль по чистой случайности. Принимая во внимание децентрализованную структуру банковской системы США, а также политику ФРС, способствовавшей сокращению денежной массы в обращении и не принимавшей энергичных мер по предотвращению банковских крахов, поток мелких банкротств рано или поздно вызвал бы паническое изъятие вкладов из крупных банков. Если бы даже Банк Соединенных Штатов не обанкротился, крах других крупных банков инициировал бы лавину крахов. Само крушение Банка Соединенных Штатов также было чистой случайностью. Это был очень надежный банк. Хотя он и был ликвидирован в худшие годы депрессии, в конце концов банк выплатил вкладчикам по 92,5 цента за доллар. Нет ни малейшего сомнения в том, что, если бы он пережил кризис, ни один вкладчик не потерял бы ни цента.

Когда начали распространяться слухи о Банке Соединенных Штатов, глава банковского департамента штата Нью-Йорк, Федеральный резервный банк Нью-Йорка и Нью-Йоркская ассоциация банковских расчетных палат пытались разработать планы по спасению банка путем создания гарантийного фонда или слияния с другими банками. Это было стандартной моделью действий в прежние периоды паники. До самого последнего момента казалось, что эти меры сработают.

План не удался главным образом из-за специфики Банка Соединенных Штатов, а также предрассудков банковского сообщества. Само название банка, апеллировавшее к иммигрантам, вызывало негодование у других банкиров. Что еще более важно, собственниками и управляющими банка были евреи, и он обслуживал в основном еврейское сообщество. Это был один из немногих принадлежавших евреям банков в отрасли, которая, более любой другой, служила заповедником для знатных и имущих. Отнюдь

не случайно план спасения Банка Соединенных Штатов включал в себя его слияние с еще одним ведущим банком Нью-Йорка, которым также владели и управляли евреи, а также еще с двумя мелкими еврейскими банками.

План потерпел крах потому, что в последний момент Нью-Йоркская расчетная палата отказалась от предложенных мер, главным образом из-за антисемитизма ряда ведущих членов банковского сообщества. На заключительном собрании банкиров тогдашний глава банковского департамента штата Нью-Йорк Джозеф А. Бродерик не сумел уговорить их. Позднее, давая показания перед судом, он заявил:

Я сказал, что Банк Соединенных Штатов имел тысячи заемщиков, что он финансировал мелких торговцев, особенно еврейских, и что его закрытие может и, вероятнее всего, приведет к многочисленным банкротствам его клиентов. Я предупреждал, что его крах приведет к закрытию по меньшей мере еще десятка других банков в Нью-Йорке и может даже отразиться на сберегательных банках. Я им сказал, что его закрытие может также затронуть банки других городов.

Я напомнил им, что лишь две или три недели назад они спасли два крупнейших частных банка Нью-Йорка, охотно выложив необходимые деньги. Я напомнил, что лишь семь или восемь лет назад они пришли на помощь одной из крупнейших нью-йоркских трастовых компаний, предоставив сумму во много раз превышавшую ту, что была необходима для спасения Банка Соединенных Штатов, хотя только после того, как кое-кто из них столкнулись лбами. Я спросил их, является ли их решение похоронить план окончательным? Они ответили «да». Тогда я предупредил их, что они совершают самую колоссальную ошибку в банковской истории Нью-Йорка².

Закрытие Банка Соединенных Штатов стало трагедией для его владельцев и вкладчиков. Двое из его владельцев были осуждены и посажены в тюрьму за то, что было, по общему признанию, чисто фор-

² Friedman M., Schwartz A. A Monetary History of the United States, 1867–1960. Princeton: Princeton University Press, 1963. P. 310.

мальными нарушениями закона. Вкладчики получили только часть своих денег, да и то лишь спустя долгие годы. Для страны в целом последствия были еще более негативными. По всей стране вкладчики, обеспокоенные сохранностью своих средств, изымали деньги из банков. Банки рушились как карточные домики — только в декабре 1930 года обанкротились 352 банка.

Если бы ФРС не существовала и если бы началось массовое изъятие вкладов, то нет никаких сомнений в том, что банки прибегли бы к ограничению платежей, как в 1907 году. Возможно, в этом случае события имели бы более драматичный характер, чем это было в конце 1930 года. Тем не менее, предотвратив истощение резервов устойчивых банков, ограничение платежей почти наверняка предотвратило бы последующую серию банковских крахов в 1931, 1932 и 1933 годах, точно так же как ограничения 1907 года быстро положили конец банковским крахам. Возможно, и Банк Соединенных Штатов смог бы снова начать работу, как трастовая компания Knickerbocker в 1908 году. Паника утихла бы, доверие к банкам восстановилось бы, и экономический подъем, возможно, начался бы в 1931 году, как это произошло в начале 1908 года.

Существование ФРС предотвратило такую жесткую терапевтическую меру: напрямую, успокоив более сильные банки, которые были уверены — ошибочно, как выяснилось впоследствии, — в том, что займы, предоставленные Системой, являются надежным спасательным механизмом в случае возникновения трудностей; и косвенно, внушив сообществу в целом и банковской системе в частности веру в то, что нет необходимости в таких жестких мерах, коль скоро Система взяла на себя заботу о подобных проблемах.

Было бы гораздо более удачным решением, если бы Система занялась широкомасштабной скупкой государственных облигаций на открытом рынке. Это обеспечило бы банки дополнительной наличностью для удовлетворения требований вкладчиков. Это прекратило бы или резко сократило вал банкротств и предотвратило сокращение денежной массы в результате попыток людей перевести вклады в наличные деньги. К несчастью, ФРС действовала вяло и нерешительно. В целом Система бездейственно стояла в стороне, позволив кризису набрать силу, — вот образец поведения, вновь и вновь воспроизводившийся в течение двух последующих лет.

То же самое происходило и весной 1931 года, когда возник второй банковский кризис. Еще более ошибочная политика проводилась в сентябре 1931 года, когда Англия отказалась от золотого

стандарта. ФРС отреагировала на это — после двух лет суровой депрессии — небывало резким *повышением* ставки процента (учетной ставки), взимаемой с банков за кредиты. Она предприняла эти меры, чтобы предотвратить вывоз золота из страны иностранными держателями долларов, который должен был стать результатом отказа Англии от золотого стандарта. Эти меры произвели сильный дефляционный эффект, оказавший дальнейшее давление на коммерческие банки и частные предприятия. Скупая государственные ценные бумаги на открытом рынке, ФРС могла бы смягчить этот сильный удар по денежной системе, который она нанесла экономике, но не сделала и этого.

В 1932 году под сильным давлением Конгресса ФРС занялась широкомасштабными покупками на открытом рынке. Лишь только начало проявляться благоприятное воздействие этих мер, как Конгресс приостановил их, и ФРС поставила крест на этой программе.

Последним эпизодом в этой печальной истории явилась банковская паника 1933 года, в очередной раз спровоцированная серией банковских крахов. Она усугубилась в период междуцарствия Герберта Гувера и Франклина Д. Рузвельта, избрание которого состоялось 8 ноября 1932 года, а инаугурация — 4 марта 1933 года. Герберт Гувер не желал решительных мер без поддержки вновь избранного президента, а Рузвельт не хотел брать на себя ответственность до инаугурации.

По мере распространения паники в нью-йоркском финансовом сообществе ФРС тоже ударилась в панику. Глава Федерального резервного банка Нью-Йорка безуспешно пытался убедить президента Гувера объявить в последний день его пребывания в должности национальные банковские каникулы. Затем он присоединился к банкам нью-йоркской расчетной палаты и Главе банковского департамента штата, чтобы убедить губернатора Нью-Йорка Лемана объявить банковские каникулы в штате 4 марта 1933 года, в день инаугурации Рузвельта. Федеральный резервный банк закрылся вместе с коммерческими банками. Аналогичные действия были предприняты другими губернаторами. В итоге 6 марта Рузвельт объявил общенациональные банковские каникулы.

Центральная банковская система, созданная, прежде всего, чтобы сделать ненужными ограничения выплат коммерческими банками, сама присоединилась к коммерческим банкам, введя самые всеобъемлющие и экономически разрушительные ограниче-

ния платежей в истории страны. Можно только посочувствовать Гуверу, писавшему в своих мемуарах: «Я пришел к выводу, что ФРС была слабой опорой для страны в это тяжелое время»³.

На пике деловой активности в середине 1929 года в США функционировало около 25 000 коммерческих банков. К началу 1933 года их число сократилось до 18 000. После окончания продолжившихся 10 дней банковских каникул менее 12 000 банков получили разрешение открыться вновь, и еще 3000 банков получили такое разрешение позже. В результате в течение четырех лет примерно 10 тысяч из 25 тысяч банков прекратили свое существование вследствие банкротств, слияний и ликвидаций.

Денежная масса в целом также резко сократилась. Из каждых 3 долларов на вкладах и на руках у населения в 1929 году в 1933-м осталось менее 2 долларов, что свидетельствует о беспрецедентном сжатии денежной массы.

Факты и истолкование

Сегодня эти факты не вызывают сомнения, хотя нужно подчеркнуть, что они не были известны или доступны многим тогдашним наблюдателям, в том числе Джону Мейнарду Кейнсу. Но они допускают различное истолкование. Было ли катастрофическое сжатие денежной массы причиной экономического коллапса или его следствием? Могла ли ФРС предотвратить сжатие денежной массы? Или это произошло, несмотря на то что Система сделала все возможное — как утверждали тогда многие наблюдатели? Началась ли депрессия в США и потом распространилась за их пределы? Или зарубежные силы обратили в жестокий кризис то, что могло бы быть довольно-таки мягкой рецессией?

Причина или следствие

Сама Система несколько не сомневалась в своей роли. Насколько велика ее способность к самооправданию, можно судить по ее годовому отчету за 1933 год. «Способность Федеральных резервных банков удовлетворять огромный спрос в наличных деньгах во время кризисов продемонстрировала эффективность денежной системы страны, действующей в соответствии с Законом о Федеральной резервной системе... Трудно предположить, как складывалось бы те-

³ The Memoirs of Herbert Hoover. Vol. III: The Great Depression, 1929–1941. N.Y.: Macmillan, 1952. P. 212.

чение депрессии, если бы Федеральная резервная система не проводила политику обширных закупок на открытом рынке»⁴.

Денежный коллапс явился как причиной, так и следствием экономического коллапса. В его возникновении в большой мере повинна политика ФРС, и она же, без сомнения, значительно усугубила экономический коллапс. Денежный и экономический кризисы, коль скоро они начали развиваться, взаимно усиливали и усугубляли друг друга. Банковские кредиты, которые могли бы быть «хорошими» при более плавном спаде производства, превратились в «плохие» в условиях сурового экономического краха. Невозврат долгов ослабил банки-кредиторы, а это подстегнуло людей ринуться за своими вкладами в банки. Банкротства предприятий, спад производства, растущая безработица — все это подпитывало неуверенность и страхи. Стремление конвертировать свои активы в наиболее ликвидную форму — деньги, причем в наиболее безопасную форму денег — в наличность, становилось все более распространенным. «Обратная связь» является всеобъемлющей чертой экономической системы.

В настоящее время имеются убедительные доказательства того, что Система не только имела все необходимые законные полномочия для предотвращения денежного коллапса, но и вполне справилась бы с этой задачей, если бы разумно использовала возможности, предоставленные ей Законом о Федеральной резервной системе. Защитники Системы предложили ряд объяснений. Ни одно из них не выдерживает критики. Ни одно из них не является серьезным оправданием неспособности Системы выполнить задачи, для которых она была создана. Система не только обладала возможностями для предотвращения денежного коллапса, но и знанием, как их использовать. В 1929, 1930 и 1931 годах Нью-Йоркский федеральный резервный банк постоянно требовал, чтобы Система предприняла широкомасштабные закупки на открытом рынке, сделала то главное, что должна была сделать, но так и не сделала. Предложения Нью-Йорка были отвергнуты не потому, что они были неверными или неосуществимыми, а из-за борьбы за власть внутри Системы и нежелания других федеральных резервных банков и Совета в Вашингтоне смириться с лидерством Нью-Йорка. Альтернативой этому явилось непоследовательное и нерешительное руководство Совета. Компетентные лица вне Системы также призывали ее скорректировать свои действия. Конгрессмен от штата Иллинойс

4

Annual report / Federal Reserve System. Washington, 1933. P. 1, 20–21.

А.Дж. Саббат заявил в Конгрессе: «Я настаиваю на том, что Федеральная резервная система в силах смягчить финансовый и коммерческий кризис». Некоторые критически настроенные ученые, такие как Карл Бопп, ставший впоследствии главой Федерального резервного банка Филадельфии, придерживались того же мнения. На собрании ФРС в 1932 году, когда в результате прямого давления Конгресса были одобрены закупки на открытом рынке, Огден Л. Миллс, министр финансов и *ex officio* [по должности] член Совета управляющих ФРС, объясняя свою позицию, заявил: «Совершенно непостижимо и непростительно, что крупнейшая центральная банковская система сидела на 70% золотого запаса и, в подобной ситуации, ничего не делала». Однако Система вела себя именно таким образом в течение двух предыдущих лет и снова продолжила эту линию после того, как Конгресс отменил свое решение несколько месяцев спустя. А также во время катастрофического финала банковского кризиса в марте 1933 года⁵.

Где началась депрессия?

Решающим свидетельством того, что депрессия началась в США и распространилась на весь остальной мир, а не наоборот, является движение золота. В 1929 году США придерживались золотого стандарта, т.е. существовала официальная цена на золото (20,67 доллара за одну тройскую унцию), по которой американское правительство продавало или покупало золото по требованию. Большинство других ведущих стран придерживались так называемого золотовалютного стандарта, в соответствии с которым они также устанавливали официальную цену на золото в своей национальной валюте. Соотношение официальной цены золота в национальной валюте и официальной цены золота в США представляло собой официальный курс национальной валюты по отношению к доллару. Они могли иметь или не иметь золото в свободной продаже по официальной цене, но брали на себя обязательство поддерживать твердый обменный курс, зафиксированный как соотношение двух официальных цен на золото, покупая и продавая доллары по требованию по этому курсу. В соответствии с этой системой, если граждане США или других стран, имевшие в наличии доллары, тратили за границей (давали займы или дарили) больше долларов, чем получатели тех

⁵ Подробнее см.: *Friedman M., Schwartz A. A Monetary History of the United States*. P. 362–419.

долларов хотели потратить их (дать займы или подарить) в США, получатели требовали покрыть разницу золотом. В этом случае золото уходило из США в другие страны. Если же соотношение было обратным, т.е. держатели иностранной валюты хотели потратить (дать займы или подарить) больше долларов в США, чем держатели долларов хотели бы конвертировать в иностранную валюту, чтобы потратить (дать займы или подарить) за границей, то они получили бы дополнительные доллары, купив их у своих центральных банков по официальному обменному курсу. В свою очередь, центральные банки получали бы дополнительные доллары, отправляя золото в США. (В действительности многие подобные трансферты не требуют буквальной переправки золота через океан. Большая часть золота, находившаяся в собственности иностранных центральных банков, хранилась в подвалах Нью-Йоркского федерального резервного банка с «клеймом» страны, которая являлась его собственником. Трансферты производились путем смены этикеток на контейнерах с золотыми слитками в глубоких подвалах здания банка на Либерти-стрит, 33, в окрестностях Уолл-стрит.)

Если бы депрессия началась за рубежом, а экономика США продолжала процветать, ухудшение экономических условий за границей привело бы к сокращению американского экспорта и, вследствие снижения цен на иностранные товары, стимулировало бы импорт. Результатом стали бы стремление тратить (давать займы или дарить) больше долларов за границей, чем в США, и отток золота из страны. Этот отток привел бы к сокращению золотого запаса ФРС. Что, в свою очередь, заставило бы Систему сократить денежную массу. Именно таким образом система, основанная на фиксированном обменном курсе, передает дефляционное (или инфляционное) давление из одной страны в другую. Если бы дело обстояло подобным образом, Система могла бы с полным основанием заявить, что ее действия являлись ответом на давление, исходившее из-за границы.

И наоборот, если бы депрессия возникла в США, сначала это привело бы к уменьшению количества долларов, которое их держатели хотели бы потратить за границей, и увеличению количества долларов, которое другие хотели бы потратить в США. Это вызвало бы приток золота в страну, что, в свою очередь, привело бы к давлению на другие страны с тем, чтобы те сократили денежную массу, и, таким образом, дефляция передалась бы из США в эти страны.

Факты очевидны. Золотой запас США *увеличился* с августа 1929 по август 1931 года, т.е. в первые два года рецессии — решаю-

щее свидетельство того, что США были в авангарде событий. Если бы Система придерживалась правил золотого стандарта, она должна была бы в ответ на приток золота увеличить денежную массу. Вместо этого она допустила сокращение денежной массы.

Коль скоро депрессия возникла и распространилась на другие страны, последовало, разумеется, обратное воздействие на США — еще один пример обратной связи, неотъемлемой черты сложных экономических систем. Оказавшись в авангарде экономического движения, не обязательно там оставаться. Франция накопила огромный золотой запас вследствие возврата к золотому стандарту в 1928 году при заниженном обменном курсе франка. Поэтому у нее был большой запас прочности, и она могла выдерживать дефляционное давление, исходившее из США. Вместо этого Франция приняла еще более дефляционную политику, чем США, и не только начала увеличивать свой огромный золотой запас, но и, с конца 1931 года, буквально выкачивала золото из США. Сомнительной наградой за подобное лидерство было то, что, хотя американская экономика достигла дна к марту 1933 года, когда были приостановлены платежи золотом, французская экономика достигла дна лишь в апреле 1935 года.

Воздействие на Федеральную резервную систему

Ирония судьбы заключается в том, что ошибочная политика Совета ФРС привела к его полной победе над Нью-Йоркским банком и другими федеральными резервными банками. Распространение мифа о том, что частное предпринимательство, включая частную банковскую систему, потерпело неудачу и что правительству необходимо предоставить больше полномочий для противодействия нестабильности, внутренне присущей свободному рынку, означало, что именно неудача Системы создала благоприятную политическую среду для предоставления Совету ФРС еще большего контроля над региональными банками. Символом изменения роли Совета было его перемещение из скромных кабинетов в здании Министерства финансов США в величественный греческий храм на авеню Конституции (впоследствии его значительно расширили).

Окончательную точку в перемещении власти символизировало изменение в названии Совета и наименований высших должностей в региональных банках. В центральных банках престижным титулом является «управляющий», а не «президент». В 1913–1935 годах главы региональных банков назывались «управляющими»,

центральный орган в Вашингтоне назывался «Совет ФРС», остальные его члены были просто «членами Совета федерального резерва». Закон о банках 1935 года изменил все это. Главы региональных банков стали называться «президентами», а не «управляющими»; компактное название «Совет Федерального резерва» было заменено громоздким «Совет управляющих Федеральной резервной системой», только для того, чтобы каждый член Совета мог называться «управляющим».

К сожалению, увеличение власти, престижа и внешней атрибутики Системы не сопровождалось соответствующим улучшением ее функционирования. Начиная с 1935 года Система находилась во главе — и внесла большой вклад — процессов, приведших к сильнейшему кризису 1937–1938 годов, военной и послевоенной инфляции и превращению экономики в подобие американских горок с перемежающимся ростом и падением инфляции и соответствующим снижением и увеличением безработицы. Каждый инфляционный пик и каждый временный спад становились все глубже и глубже; средний уровень безработицы также последовательно увеличивался. Система не повторила своей ошибки 1929–1933 годов, когда она допустила или стимулировала денежный коллапс, но впала в противоположную ошибку, т.е. поощряла чрезмерно быстрый рост денежной массы и, таким образом, способствовала инфляции. К тому же метания из одной крайности в другую приводили не только к бумагам, но и к рецессиям, как мягким, так и острым.

Система оставалась полностью последовательной лишь в одном отношении. Она обвиняла во всех проблемах внешние факторы, находившиеся вне ее контроля, а все хорошее приписывала себе. Таким образом, она способствует распространению мифа о том, что частная экономика нестабильна, хотя ее собственное поведение неизменно свидетельствует о том, что в действительности правительство является главным источником экономической нестабильности.

4 От колыбели до могилы

Президентские выборы 1932 года послужили для США политическим водоразделом. Герберт Гувер, добивавшийся своего переизбрания по мандату Республиканской партии, был выбит из седла глубокой депрессией. Миллионы людей остались без работы. Стандартный образ тех лет — это очередь безработных за бесплатной едой или безработный, продающий яблоки на перекрестке. Хотя независимая Федеральная резервная система была повинна в ошибочной денежной политике, превратившей кризис в катастрофическую депрессию, президент, как глава государства, не мог уйти от ответственности. Общественность потеряла веру в господствовавшую экономическую систему. Люди были в отчаянии. Они хотели утешений и обещания вывести их из тупика.

Франклин Делано Рузвельт, харизматический губернатор Нью-Йорка, был кандидатом от Демократической партии. Он был свежим человеком в большой политике и излучал надежду и оптимизм. По правде говоря, он базировал свою избирательную кампанию на старых принципах. Он обещал, что, будучи избранным, урежет излишние правительственные расходы и сбалансирует бюджет. В то же время уже в ходе избирательной кампании и в период до своей инаугурации Рузвельт регулярно собирал группу советников, «мозговой трест», в своем губернаторском особняке в Олбани. Они разрабатывали меры, которые необходимо было принять после его вступления в должность. Эти меры переросли в «новый курс», который он пообещал американскому народу, принимая пост демократического президента.

Выборы 1932 года были водоразделом и в узком политическом смысле. На протяжении 72 лет, в 1860–1932 годах, в течение 56 лет правили президенты-республиканцы, а демократы — 16 лет. В течение 48 лет, в 1932–1980 годах, наоборот, демократы занимали кресло президента тридцать два года, а республиканцы — шестнадцать.

Выборы были водоразделом и в более важном смысле; они ознаменовали изменения, с одной стороны, в восприятии обществом роли правительства и, с другой, его фактической роли. С мо-

мента основания республики и до 1929 года расходы правительства на всех уровнях (федеральном, штатов и местном) никогда не превышали 12% национального дохода, за исключением военного времени; при этом две трети средств расходовались на уровне штатов и местном уровне. Расходы федерального правительства составляли, как правило, не более 3% национального дохода. Начиная с 1933 года правительственные расходы были не менее 20% национального дохода, а теперь они превышают 40%, и две трети из них составляют федеральные расходы. Правда, большая часть послевоенного периода пришлось на «холодную войну». Однако начиная с 1946 года невоенные расходы всегда были не ниже 16% национального дохода, а сейчас составляют примерно одну треть национального дохода. Расходы федерального правительства превышают четверть национального дохода, или свыше одной пятой расходов на невоенные цели. По этим меркам роль федерального правительства в экономике возросла за последние полвека примерно в десять раз.

Инаугурация Рузвельта состоялась 4 марта 1933 года, когда экономика находилась в низшей точке спада. Многие штаты объявили банковские каникулы, закрыли свои банки. Через два дня после инаугурации президент Рузвельт распорядился о закрытии банков по всей стране. В своей инаугурационной речи Рузвельт постарался внушить нации надежду, заявив, что «единственной вещью, которой стоит бояться, является страх сам по себе». Он немедленно начал реализацию бурной программы законодательных мер — «сто дней» специальной сессии Конгресса.

«Мозговой трест», как окрестил его Рузвельт, состоял в основном из сотрудников университетов, в частности Колумбийского университета. Их взгляды отражали изменения, произошедшие в интеллектуальной атмосфере университетских городков. От веры в индивидуальную ответственность, невмешательство государства, децентрализованное и ограниченное правительство они пришли к вере в социальную ответственность и централизованное, мощное правительство. Они были убеждены в том, что функции правительства состоят в том, чтобы защищать людей от превратностей судьбы и, в общих интересах, контролировать экономику, даже если это потребует введения государственной собственности на средства производства и управления ими. Эти две идеи уже были представлены в знаменитом романе Эдуарда Беллами «Оглядываясь назад», опубликованном в 1887 году. Рип ван Винкль, главный герой этой

утопической фантазии, засыпает в 1887 году, а просыпается в 2000 году и обнаруживает, что мир сильно изменился. Его новые друзья объясняют ему, что поразившая его утопия возникла в 1930-х годах (пророческая дата) из ада 1880-х. Эта утопия обещала безопасность «от колыбели до могилы» (здесь мы впервые встречаем эту фразу), а также детализированное правительственное планирование и длительную обязательную для всех службу государству¹.

Воспитанные в такой интеллектуальной атмосфере, советники Рузвельта были рады понять депрессию как крах капитализма и поверить в то, что необходимо активное вмешательство правительства, и особенно централизованного правительства. Благожелательные государственные служащие и беспристрастные эксперты должны были взять в свои руки власть, которой злоупотребляли ограниченные и эгоистические «экономические роялисты». Как сказал Рузвельт в своей первой инаугурационной речи, «менялы покинули свои почетные места в храме нашей цивилизации».

Разработчики рузвельтовских программ черпали свои идеи не только в университетской среде, но и учитывали опыт бисмарковской Германии, фабианской Англии и Швеции с ее «средним путем». «Новый курс», появившийся в 1930-х годах, четко отражал эти взгляды и включал в себя программы, направленные на реформирование фундаментальных основ экономики. Некоторые из них были упразднены, когда Верховный суд объявил их неконституционными, прежде всего Национальную администрацию восстановления и Администрацию регулирования сельского хозяйства. Другие институты все еще существуют, например, Комиссия по ценным бумагам и биржам, Национальное управление по трудовым отношениям, общенациональный минимум зарплаты.

«Новый курс» также включал программы социальной защиты от жизненных невзгод, например, страхование по старости и смерти кормильца, страхование по безработице и государственной материальной помощи. В этой главе рассматриваются указанные меры и их последующее развитие.

¹ В этом предложении настолько точно обозначено направление, в котором мы движемся, и столь ненамеренно осуждены его последствия, что стоит целиком процитировать предложение, из которого взяты эти слова: «Никого больше не тревожит забота о том, что будет завтра с ним или его детьми, потому что нация гарантирует каждому гражданину питание, образование и комфортабельное существование от колыбели до могилы» (*Bellami E. Looking Backward* [1887]. N.Y.: Modern Library, 1917. P. 70).

«Новый курс» предусматривал также программы, которые планировались как исключительно временные меры, направленные на преодоление чрезвычайной ситуации, вызванной Великой депрессией. Некоторые временные программы стали постоянными, как это обычно происходит с правительственными программами.

Наиболее важные временные программы включали такие проекты, как: «создание рабочих мест» под эгидой Управления общественных работ; использование безработной молодежи на работах по улучшению национальных парков и лесов под эгидой Гражданского корпуса охраны природных ресурсов и программа федеральных пособий нуждающимся. В то время эти программы выполняли полезную функцию. Нищета была широко распространенным явлением; нужно было принимать конкретные меры по борьбе с нищетой, помочь нуждающимся и возродить в людях надежду и доверие. Эти программы разрабатывались в спешке и, конечно, были несовершенны и расточительны, но в тех обстоятельствах это было понятно и неизбежно. Администрация Рузвельта достигла значительного успеха в деле уменьшения нищеты и восстановления доверия.

«Новый курс» был прерван Второй мировой войной, которая в то же время способствовала укреплению его фундамента. Война привела к сильному увеличению бюджета и беспрецедентному контролю правительства над экономической жизнью: законодательное фиксирование цен и зарплаты, карточное распределение потребительских товаров, запрещение производства некоторых гражданских товаров, распределение сырых материалов и конечных продуктов, контроль над экспортом и импортом.

Ликвидация безработицы, расширение производства военной продукции, которое превратило США в «арсенал демократии», и безусловная победа над Германией и Японией — все это широко интерпретировалось как демонстрация возможностей правительства управлять экономической системой более эффективно, чем «неплановый капитализм». Одним из первых законодательных актов, принятых в послевоенные годы, был Закон о занятости (1946), в котором предусматривалась ответственность правительства за поддержание «максимума занятости, объема производства и покупательной способности», что, по сути дела, возводило кейнсианскую политику в ранг закона.

Воздействие войны на общественное мнение было зеркальным отражением того воздействия, которое в свое время оказала

депрессия. Последняя убедила людей в том, что капитализм ущербен, а война — в том, что централизованное управление эффективно. Оба вывода ошибочны. Депрессия была вызвана ошибками правительства, а не частных предпринимателей. Что касается войны, то здесь нужно различать временное усиление контроля правительства с одной главной целью, разделяемой почти всеми гражданами, готовыми принести во имя ее большие жертвы; совсем другое дело — постоянный контроль правительства над экономикой с целью продвижения туманной идеи «общего интереса», сформированного на основе совершенно различных и существенно расходящихся целей граждан.

К концу войны казалось, что централизованное экономическое планирование является веянием будущего. Этот вывод страстно поддерживали те, кто видел в нем зарю мира изобилия, распределяемого поровну. Этого не менее отчаянно боялись те, кто видел в этом поворот к тирании и нищете. До настоящего времени не сбылись ни надежды одних, ни страхи других.

Правительство сильно увеличилось. Однако вопреки многим опасениям это расширение не приняло форму детального централизованного планирования, сопровождаемого ростом национализации производства, финансов и торговли, чего многие из нас так боялись. Практика положила конец детализированному экономическому планированию, отчасти потому, что оно не смогло достичь провозглашенных целей, но также и потому, что оно противоречило свободе. Этот конфликт стал совершенно очевидным при попытке британского правительства контролировать распределение работников по рабочим местам. Недовольство общественности привело к отказу от этой попытки. Национализированные отрасли промышленности оказались настолько неэффективны и привели к таким огромным потерям в Великобритании, Швеции, Франции и США, что сегодня лишь немногие твердолобые марксисты считают желательной дальнейшую национализацию. Развевалась некогда широко разделявшаяся иллюзия того, что национализация ведет к росту эффективности производства. Отдельные акты национализации все еще имеют место, например, пассажирских железнодорожных перевозок, некоторых транспортных услуг в США, компании Leyland Motors в Великобритании, сталелитейной промышленности в Швеции. Но они осуществляются по совершенно другим причинам, например, потому, что потребители хотели бы сохранить услуги, субсидируемые государством, в то время как рыночные условия

требуют их ликвидации, или потому, что рабочие убыточных отраслей боятся безработицы. Даже сторонники подобной национализации рассматривают ее как необходимое зло.

Провалы планирования и национализации не уменьшили давления в сторону увеличения правительства. Оно просто изменило направление. Сегодня экспансия правительства принимает форму программ благосостояния и регулирующей деятельности. Как сформулировал У. Аллен Уоллис по несколько другому поводу, социализм, который «потерпел интеллектуальное банкротство после того, как на протяжении столетия были один за другим опровергнуты его аргументы в пользу социализации *средств* производства, теперь стремится к социализации *результатов* производства»².

В сфере социального обеспечения изменение курса привело к взрывному росту программ, особенно после того, как в 1964 году президент Линдон Джонсон объявил «войну бедности». Программы «нового курса» в сфере социального страхования, страхования по безработице и прямой защиты по мере своего расширения охватывали все новые и новые группы населения; выплаты возрастали. Были приняты государственные программы бесплатной медицинской помощи престарелым (Medicare), а также бесплатной или льготной медицинской помощи малообеспеченным (Medicaid); программы обеспечения продовольственными талонами и многие другие. Были расширены программы государственного жилищного строительства и обновления городов. В настоящее время функционируют сотни программ государственного обеспечения и перераспределения доходов. Министерство здравоохранения, просвещения и социального обеспечения, созданное в 1953 году в целях консолидации разрозненных программ благосостояния, первоначально имело бюджет в 2 миллиардов долларов, или менее 5% расходов на национальную оборону. Через 25 лет (в 1978 году) его бюджет составил 160 миллиардов долларов, что в 1,5 раза превышало совокупные расходы на содержание армии, военно-морских и военно-воздушных сил. Министерство имеет третий по величине бюджет в мире после государственных бюджетов США и СССР. Министерство контролирует огромную империю, проникающую во все уголки страны. В этой империи трудится более 1% занятых в США — либо непосредственно в Министерстве, либо принимая участие в программах, осуществляемых под его эгидой правительствами штатов

2

Wallis W.A. An Over-Governed Society. N.Y.: The Free Press, 1976. P. 235.

и местными администрациями. Все мы затронуты их деятельностью. (В конце 1979 года из этого Министерства выделилось Министерство образования.)

Вряд ли кто-нибудь может поставить под сомнение два внешне противоречивых феномена: широко распространенную неудовлетворенность результатами бурной деятельности в сфере социального обеспечения и неослабевающее давление в пользу дальнейшего расширения этой деятельности.

Цели всегда были благородными, а результаты разочаровывали. Расходы на социальное страхование стремительно возросли, а система при этом испытывает огромные финансовые затруднения. Программы государственного жилищного строительства и обновления городов скорее сократили, чем увеличили количество жилья, доступного неимущим. Списки нуждающихся в социальной помощи быстро увеличиваются, несмотря на рост занятости. Все согласны с тем, что программы социального обеспечения представляют собой адскую смесь, насквозь пронизанную мошенничеством и коррупцией. По мере того как государство оплачивает все возрастающую часть медицинских счетов, пациенты и врачи жалуются на быстрый рост цен и растущую обезличенность медицины. В сфере образования с ростом вмешательства государства снижается уровень обучения студентов.

Постоянные провалы программ, принятых с благими намерениями, отнюдь не случайны. Это — не просто следствие ошибок в их осуществлении. Неудачи глубоко укоренены в практике использования негодных средств для достижения благих целей.

Несмотря на провал этих программ, растет давление в пользу их расширения. Неудачи приписываются скупости Конгресса при выделении средств и сопровождаются громкими требованиями о расширении этих программ. Особые интересы людей, получающих выгоду от специальных программ, оказывают давление в сторону их расширения — и в первых рядах выступает мощная бюрократия, порожденная этими программами.

Привлекательной альтернативой существующей системе благосостояния выступает отрицательный подоходный налог. Идея отрицательного подоходного налога была широко поддержана людьми и группами различной политической ориентации. В том или ином виде идея отрицательного подоходного налога выдвигалась тремя президентами США, однако в обозримом будущем эта идея не представляется политически осуществимой.

Возникновение современного государства всеобщего благосостояния

Первым современным государством, в котором в довольно широких масштабах были введены меры по социальному обеспечению, ныне снискавшие популярность во многих странах, была Германская империя, возглавлявшаяся «железным канцлером» Отто фон Бисмарком. В начале 1880-х годов он внедрил всеохватную систему социального страхования, включавшую в себя страхование работников от несчастного случая, болезни и старости. Его мотивы представляли собой причудливую смесь патерналистского отношения к низшим классам и трезвой политики. Его меры были направлены на подрыв политической привлекательности нарождавшейся социал-демократии.

Может показаться парадоксальным, что автократическое и аристократическое по своей сути государство, каким являлась Германия перед Первой мировой войной, или, на сегодняшнем политическом жаргоне, правая диктатура, положило начало принятию социальных мер, более характерных для социалистов и левых. Но в этом нет парадокса, даже если отвлечься от политических мотивов Бисмарка. Сторонники как аристократизма, так и социализма разделяют веру в централизованное управление, т.е. управление, основанное на командах сверху, а не на добровольном сотрудничестве. Они расходятся лишь в вопросе о том, кто должен управлять государством: элита — по праву рождения или эксперты — избранные в соответствии с их достоинствами. И те и другие декларируют (искренне веря в это сами), что они стремятся обеспечить благосостояние «широким массам» и что они лучше, чем простые люди, знают, в чем состоит «общественный интерес» и как его достичь. И те и другие, таким образом, исповедуют философию патернализма. И все они, получив власть, в конечном счете под лозунгом «всеобщего благосостояния» продвигают интересы своего собственного класса.

Исторически более близким прообразом политики социального страхования, принятой в США в 30-х годах, были меры, осуществленные в Великобритании, начиная с Закона о пенсиях по старости (1908) и Национального закона о страховании (1911).

В соответствии с законом о пенсиях по старости, любому человеку старше 70 лет и с доходом ниже определенного минимума предоставлялась еженедельная пенсия, размер которой зависел от дохода получателя. Эти пенсии не были связаны с какими-либо взносами и, в определенном смысле, представляли собой простые

пособия — продолжение закона о бедности, который в той или иной форме веками существовал в Великобритании. Однако, как указывает А.В. Дайси, существовало фундаментальное различие. Пенсия рассматривалась как право, и получение ее «не должно было лишать пенсионера права участвовать в выборах, какого-либо права или привилегии либо лишать его правоспособности», указывалось в законе. Это показывает, насколько далеко мы ушли от этого скромного начала, о котором А.В. Дайси через пять лет после введения в действие закона написал: «Без сомнения, благоразумный и благожелательный человек может спросить себя, выиграет ли Англия в целом, установив законом, что получение пособия по бедности в форме пенсии совместимо с сохранением права пенсионера участвовать в парламентских выборах»³. Нужен современный Диоген и с очень мощным фонарем, чтобы найти хоть кого-нибудь, кто имел бы право голосовать при условии, что получение правительственных пособий стало бы условием неправопособности.

Национальный закон о страховании был направлен «на достижение двух целей: во-первых, любой человек в возрасте от 16 до 70 лет, работающий по найму в Великобритании, должен быть застрахован от болезни, или, иными словами, ему должны быть гарантированы средства для лечения болезни... Во-вторых, любой человек, занятый на определенных работах, установленных Законом, должен быть застрахован от безработицы, или, иными словами, ему должна быть гарантирована поддержка в периоды безработицы»⁴. В отличие от пенсий по старости система страхования строилась на основе взносов. Она финансировалась за счет взносов работодателей, работников и, отчасти, государства.

Этот закон представлял собой еще более радикальный отход от первоначальной практики, чем Закон о пенсиях по старости, как вследствие его страховой природы, так и случаев, от которых он страховал. А.В. Дайси писал:

В соответствии с Национальным страховым законом государство налагает на наемных работников новые и, возможно, весьма обременительные обязанности и, в то же время, наделяет новыми, очень широкими правами... До 1908 го-

³ *Dicey A.V. Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century / 2nd ed. London: Macmillan, 1914. P. XXXV.*

⁴ *Ibid. P. XXXVI–XXXVII.*

да вопрос о том, будет ли человек, будь он богатым или бедным, страховать свое здоровье, являлся вопросом, который оставался исключительно на его собственном усмотрении. Его поведение интересовало государство не больше, чем какого цвета пальто он будет носить.

В перспективе Национальный страховой закон будет налагать на государство, а значит, и на налогоплательщиков, гораздо более тяжелое бремя, чем предполагают английские избиратели... Страхование от безработицы является, по сути дела, признанием государством его обязанности застраховать человека от ущерба, связанного с отсутствием работы... Национальный закон о страховании согласуется с доктриной социализма и едва ли совместим с либерализмом или даже радикализмом 1865 года⁵.

Эти ранние английские меры, так же как и бисмарковские, иллюстрируют сходство между аристократизмом и социализмом. В 1904 году Уинстон Черчилль перешел из партии тори, партии аристократов, в Либеральную партию. Будучи членом кабинета Ллойда Джорджа, он играл ведущую роль в подготовке законодательства по социальным реформам. Смена партийной принадлежности, которая оказалась временной, не потребовала смены принципов, как это было бы полвека назад, когда Либеральная партия являлась партией, приверженной свободе внешней торговли и государства *laissez-faire*. Социальное законодательство, которое разрабатывал Черчилль, хотя и различалось по масштабам и характеру, находилось в русле традиции патерналистского фабричного законодательства, принятого в XIX веке во многом под влиянием так называемых радикальных тори⁶, группы, образованной преимущественно аристократами, вдохновленными обязанностью заботиться об интересах трудящихся классов на основе их согласия и поддержки, а не принуждения.

Не будет преувеличением сказать, что своим нынешним обликом Великобритания больше обязана принципам тори XIX века, нежели идеям Карла Маркса и Фридриха Энгельса.

Другим источником, несомненно оказавшим влияние на «новый курс» Рузвельта, была книга М. Чайлдса «Швеция: средний

⁵ Dacey A. V. Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century. P. XXXVII–XXXIX.

⁶ Driver C. Tory Radical. London: Oxford University Press, 1947.

путь», опубликованная в 1936 году. Швеция ввела обязательное пенсионное обеспечение по старости в 1915 году. Пенсии выплачивались всем гражданам старше 67 лет независимо от их финансового положения. Размеры пенсий зависели от взносов, которые люди вносили в систему. Эти взносы дополнялись финансированием из правительственных фондов.

В дополнение к пенсиям по старости и страхованию от безработицы Швеция развивала государственную собственность в промышленности, государственный жилой фонд и массовые потребительские кооперативы.

Последствия государства всеобщего благосостояния

Англия и Швеция, долгое время служившие примером процветающих государств всеобщего благосостояния, стали испытывать всевозрастающие трудности. В обеих странах росла неудовлетворенность.

Англия встречала все большие трудности при финансировании растущих правительственных расходов. Рост налогов стал одним из основных источников недовольства. Это недовольство многократно возрастало под воздействием инфляции, как это будет показано в главе 9. Национальная служба здравоохранения, некогда бывшая самым крупным бриллиантом в короне государства всеобщего благосостояния и все еще признаваемая широкой английской общественностью величайшим достижением лейбористского правительства, вступила в полосу растущих затруднений, измученная забастовками, ростом затрат и растущими очередями пациентов. Все больше и больше людей обращались за помощью к частным врачам, частным страховым компаниям и домам отдыха. Частный сектор, хотя и оставался сравнительно небольшим сектором индустрии здравоохранения, быстро развивался.

Безработица в Англии выросла вместе с инфляцией. Правительство было вынуждено отказаться от своей приверженности полной занятости. Такие базовые показатели, как производительность и реальные доходы, в лучшем случае остаются на прежнем уровне, что ведет ко все большему отставанию Англии от континентальных соседей. Неудовлетворенность драматическим образом выплеснулась наружу в форме внушительной победы тори на выборах в 1979 году, завоеванной благодаря обещанию Маргарет Тэтчер коренным образом изменить курс правительства.

В Швеции до поры до времени дела обстояли гораздо лучше, чем в Англии. Стране не пришлось нести на себе бремя двух ми-

ровых войн, и она пожинала экономические плоды своего нейтралитета. Тем не менее в последние годы она стала испытывать те же трудности, что и Англия: высокая инфляция и высокая безработица, недовольство повышением налогов, приведшее к эмиграции многих наиболее талантливых людей, неудовлетворенность социальными программами. И здесь точно так же избиратели выразили свое отношение к государству всеобщего благосостояния в кабинетах для голосования. В 1976 году избиратели покончили с сорокалетним правлением Социал-демократической партии и привели к власти коалицию других партий, хотя это и не привело к коренному изменению политики правительства.

Город Нью-Йорк является наиболее ярким примером попыток творить добро с помощью правительственных программ. Нью-Йорк является городской общиной, наиболее сильно ориентированной на благосостояние. Расходы городской администрации в расчете на душу населения здесь больше, чем в любом другом городе США, например, вдвое больше, чем в Чикаго. Философия, которой руководствовался город, нашла свое выражение в бюджетном послании мэра Роберта Вагнера в 1965 году: «Я не допущу, чтобы наши фискальные проблемы лимитировали наши обязательства по удовлетворению насущных потребностей жителей города»⁷. Вагнер и его преемники пришли к очень широкому толкованию «насущных потребностей». Но дополнительные деньги, дополнительные программы и дополнительные налоги не помогли. Они привели к финансовой катастрофе, при этом «насущные потребности людей» даже в узком смысле не были удовлетворены, не говоря уж о толковании их Вагнером. Банкротство было предотвращено только благодаря помощи федерального правительства и штата Нью-Йорк. В обмен на это город Нью-Йорк отказался от самостоятельности и превратился в подопечного, строго контролируемого штатом Нью-Йорк и федеральным правительством.

Ньюйоркцы, естественно, пытались обвинить в своих проблемах внешние силы. Но, как писал в своей последней книге Кен Аулетта, «никто не заставлял Нью-Йорк создавать огромный муниципальный госпиталь или городскую университетскую систему, продолжать бесплатное обучение, отказаться от экзаменов при приеме в высшие учебные заведения, игнорировать бюджетные огра-

⁷ Цит. по: *Auletta K. The Streets Were Paved with Gold. N.Y.: Random House, 1979. P. 255.*

ничения, ввести самые высокие налоги в стране, брать займы без учета своих возможностей, субсидировать жилье для лиц со средними доходами, жестко контролировать арендную плату, назначать муниципальным служащим щедрые пенсии, заработную плату и дополнительные льготы».

Аулетта иронизирует: «Побуждаемые либеральным состраданием и идеологической приверженностью к перераспределению богатства, нью-йоркские чиновники способствовали перераспределению большей части налоговой базы и тысяч рабочих мест за пределы Нью-Йорка»⁸.

Большим счастьем было то, что город Нью-Йорк не имел права печатать деньги. Он не мог использовать инфляцию как средство налогообложения и, таким образом, отодвинул свой черный день. К несчастью, вместо того, чтобы реально решать свои проблемы, он стал взывать о помощи к штату Нью-Йорк и федеральному правительству.

Рассмотрим еще несколько примеров.

Социальное страхование

Важнейшей социальной программой в США на федеральном уровне является программа социального страхования, включающая в себя страхование по старости, утрате кормильца и инвалидности и медицинское страхование. С одной стороны, это священная корова, на которую не может посягнуть ни один политик — как это обнаружил Барри Голдуотер в 1964 году. С другой стороны, она является объектом нападков со всех сторон. Получатели пособий жалуются на то, что их размеры не позволяют им достичь обещанных программой жизненных стандартов. Те, кто выплачивает страховые взносы на социальную защиту, считают их тяжким бременем. Работодатели недовольны тем, что страховые взносы вбивают клин между затратами на наем дополнительного работника и чистым выигрышем работника от получения работы, что ведет к возникновению безработицы. Налогоплательщики недовольны тем, что обязательства системы социального страхования, не обеспеченные финансовыми ресурсами, уже сейчас составляют триллионы долларов и что даже нынешний высокий уровень налогообложения не сможет надолго обеспечить ее платежеспособность. И все эти нарекания справедливы!

⁸

Auletta K. The Streets Were Paved with Gold. P. 253.

Социальное страхование и страхование от безработицы были введены в 1930-х годах, чтобы работающие смогли обеспечить себя средствами существования после ухода на пенсию или в случае временной безработицы, не становясь объектами благотворительности. Государственное вспомоществование было введено для оказания помощи людям, находящимся в бедственном положении. Ожидалось, что эта мера изживет себя полностью по мере роста занятости и расширения системы социального страхования. Первоначально обе программы были невелики по объему. Обе росли как на дрожжах. Программа социального страхования так и не заменила собой программу государственного вспомоществования — обе программы достигли исторически высшего уровня и по величине расходов, и по числу людей, получающих пособия. В 1978 году выплаты по линии социального страхования (пенсии, пособия по инвалидности, безработице, больничному и медицинскому обслуживанию, утрате кормильца) составили более 130 миллиардов долларов и охватывали более 40 миллионов получателей⁹. Пособия по программе государственного вспомоществования превышали 40 миллиардов долларов и охватывали более 17 миллионов человек.

Чтобы ввести дискуссию в разумные рамки, в этом разделе мы ограничимся обсуждением только одного основного компонента системы социального страхования пособий по старости и утрате кормильца, на долю которых приходится две трети расходов и три четверти получателей. В следующем разделе мы рассмотрим программы государственного вспомоществования.

Система социального страхования внедрялась начиная с 30-х годов, при помощи вводящих в заблуждение лозунгов и лживой рекламы. Если бы частное предприятие занималось такого рода рекламной деятельностью, оно наверняка подверглось бы суровому наказанию со стороны Федеральной комиссии по торговле.

Рассмотрим следующий абзац, который воспроизводился из года в год вплоть до 1974 года миллионными тиражами в анонимной брошюре Министерства здравоохранения, образования и социального обеспечения под названием «Твое социальное страхование». «Основопологающий принцип социального страхования очень

⁹ Эти цифры относятся только к системам страхования по старости и смерти кормильца и страхования от безработицы на уровне штатов; не включены пенсионные выплаты железнодорожным и государственным служащим, пособия ветеранам и пособия по нетрудоспособности, рассматривающиеся как часть оплаты, предусмотренная добровольными договорами о найме.

прост: на протяжении своей трудовой жизни наемные работники, их работодатели и самодеятельное население платят страховые взносы, которые накапливаются в специальных доверительных фондах. Когда работник перестает получать доход или начинает получать меньше вследствие ухода в отставку, потери трудоспособности или смерти, начинают выплачиваться ежемесячные денежные пособия, чтобы компенсировать семье потерянный заработок»¹⁰.

Вот образчик двоемыслия в духе Оруэлла! Налоги на заработную плату именуется «взносами» (в книге «1984» Партия провозгласила бы: «Принудительное есть добровольное»).

Доверительные фонды изображаются так, будто они играют важную роль. На деле они долгое время были исключительно мелкими (так, в июне 1978 года Система страхования престарелых и необеспеченных иждивенцев располагала 32 миллиардами долларов, что составляло менее половины текущих годовых расходов), а их финансовая база состояла только из обещаний одного подразделения правительства заплатить другому. Сегодняшний объем уже обещанных пенсий по старости лицам, охваченным системой социального страхования (как пенсионерам, так и продолжающим работать), составляет триллионы долларов. По идее такими же должны быть размеры доверительного фонда, необходимые для оправдания рекламных лозунгов (по Оруэллу, «Мало — это много»).

¹⁰ Your Social Security / Social Security Administration, Department of Health, Education and Welfare Publication № (SSA) 77–10035 (June 1977). P. 24. Самое раннее из известных нам изданий этой брошюры было выпущено в 1969 году, но мы предполагаем, что впервые она была опубликована намного раньше. Этот текст был изменен в издании от февраля 1978 года, когда миф о значительной роли «доверительных фондов» уже никого не мог ввести в заблуждение.

В новой версии появился такой текст: «Основополагающий принцип социального страхования очень прост: на протяжении своей трудовой жизни наемные работники, их работодатели и самодеятельное население платят страховые взносы. Эти деньги используются на выплату пособий более чем 33 миллионам человек и на оплату административных расходов системы. Когда работающие сегодня перестанут получать доход или начнут получать меньше вследствие ухода в отставку, потери трудоспособности или смерти, пособия им будут выплачиваться из взносов людей, которые к тому времени будут работать по найму или самостоятельно. Эти пособия должны будут возместить часть потерянного семейного дохода».

Эта формулировка ближе к истине, хотя и здесь «налоги» все еще именуется «взносами». Обнаружив это изменение, мы сначала подумали, что оно может быть связано с критикой, опубликованной одним из нас в 1971 году в Newsweek, а потом повторенной в том же году в ходе полемики с Уилбуром Д. Коэном, бывшим министром здравоохранения. Однако шестилетняя задержка с изменением текста опровергает это предположение.

Создается обманчивое впечатление, что «пособия» работникам выплачиваются из их «взносов», аккумулируемых в некоем доверительном фонде. На самом деле социальные налоги, уплачиваемые работающими, используются на выплату пособий нынешним пенсионерам или их иждивенцам, семьям, потерявшим кормильца; при этом никаких доверительных фондов не создается («Я — это ты»).

Работники, уплачивающие социальные налоги сегодня, не могут получить никаких гарантий от доверительных фондов в том, что они будут получать пенсии, когда уйдут в отставку. Единственной гарантией может выступать желание будущих налогоплательщиков платить налоги для того, чтобы выплачивать пенсии, которые «заработали» нынешние налогоплательщики. Это одностороннее «соглашение между поколениями» имеет мало общего с доверительным фондом. Оно больше похоже на круговое «письмо счастья».

В брошюрах Минздрава также говорится: «Девять десятых работающих в США зарабатывают защиту себе и своим семьям в рамках программы социального страхования»¹¹.

Еще один пример двоемыслия. Сегодня девять из десяти работающих платят налоги, чтобы финансировать выплаты тем, кто не работает. Каждый отдельно взятый работник не «зарабатывает» социальную защиту для себя и своей семьи в том смысле, в каком это можно сказать о человеке, делающем взносы в частный пенсионный фонд. Он «зарабатывает» себе защиту только в политическом смысле, удовлетворяя определенным административным требованиям, дающим право на получение пособия. Сегодняшние пенсионеры получают гораздо больше, чем актуарный эквивалент налогов, которые они сами заплатили и которые были уплачены в их пользу работодателями. Молодым людям, которые теперь платят социальные налоги, будет обещано гораздо меньше, чем актуарный эквивалент уплаченных ими и их работодателями налогов.

Социальное страхование ни в коей мере не является страховой программой, в рамках которой индивидуальными взносами можно купить эквивалентное страховое возмещение. Как признают даже самые рьяные его сторонники, «взаимосвязь между взносами (т.е. налогами на заработную плату) и получаемыми пособиями

¹¹ Your Social Security. P. 5. В 1973 году эта фраза была изменена, вместо слова «зарабатывают» появилось «создают».

крайне незначительна»¹². Социальное страхование скорее представляет собой сочетание специального налога и специальной программы социальных трансфертов.

Самое удивительное заключается в том, что едва ли можно встретить человека, каких бы политических убеждений он ни придерживался, который выступал бы в защиту налоговой системы или системы пособий, взятых по отдельности. Ни одна из них сама по себе не была бы сегодня одобрена!

Рассмотрим социальный налог. Если не считать недавних малозначительных изменений (снижение ставки на заработанный доход), он предполагает единую ставку на заработную плату, не превышающую определенного максимума, и, таким образом, является регрессивным, налагающим наиболее тяжелое бремя на людей с низкими доходами. Этот налог совершенно не стимулирует работодателей нанимать дополнительную рабочую силу, а безработных заниматься поисками работы.

Возьмем пособия. Их величина не определяется ни суммой, уплаченной получателем, ни его финансовым положением. Они не представляют собой ни справедливого возмещения уплаченных налогов, ни эффективного способа оказания помощи нуждающимся. Существует некая связь между уплаченными налогами и полученными пособиями, но в лучшем случае это — фиговый листок, придающий некую видимость правдоподобия тому, что называется «страхованием». Величина пособий, получаемых индивидом, зависит от различного рода случайных обстоятельств, от того, работал ли получатель на предприятии, охваченном пенсионными программами, или нет. Женщина, которая никогда не работала, но является женой или вдовой работника, имевшего права на наивысшую пенсию, получит такую же пенсию, как и точно такая же женщина, которая вдобавок и сама заработала пенсию. Работая после 65 лет, человек не только теряет право на пенсию, если его годовой заработок превысит определенный незначительный минимум, но и в довершение несправедливости должен будет платить социальные налоги, финансируя пенсию, которую не получает. И этот перечень можно продолжать сколь угодно долго.

Трудно представить себе больший триумф художественной рекламы, чем сочетание неприемлемого налога и неприемлемой схе-

¹² Pechman J.A., Aaron H.J., Taussig M.K. Social Security: Perspectives for Reform. Washington, D.C.: Brooking Institution, 1968. P. 69.

мы пособий в программе социального страхования, которую принято считать одним из крупнейших достижений «нового курса».

По мере углубления в литературу по социальному страхованию мы были потрясены аргументацией, приводящейся в поддержку программы. Люди, которые никогда не стали бы лгать своим детям, друзьям или коллегам и которым мы безоговорочно доверили бы наиболее важные личные проблемы, пропагандировали ложный взгляд на социальное страхование. Трудно поверить, что при их интеллекте и восприимчивости к противоположным точкам зрения они поступали подобным образом непреднамеренно и простодушно. Очевидно, они считают себя элитой, которая знает, что является благом для других людей, лучше, чем они сами, элитой, которая считает своим долгом и ответственностью убедить законодателей принимать законы, которые будут им полезны, даже если их придется при этом одурачить.

Долговременные финансовые проблемы системы социального страхования проистекают из одного простого факта: число получателей пособий по линии социального страхования возросло и продолжает расти быстрее, чем число работников, уплачивающих страховые взносы из своих заработков. В 1950 году на каждого получателя пенсий приходилось 17 работающих; в 1970 году — только трое; к началу XXI века при сохранении существующей тенденции останется только два работника.

Программа социального страхования предполагает перераспределение доходов от молодых к пожилым. В определенной мере подобное перераспределение происходило на протяжении всей истории человечества: дети оказывали поддержку своим престарелым родителям или родственникам. Действительно, во многих бедных странах с высоким уровнем детской смертности, таких как Индия, стремление обеспечить себя потомством, которое будет служить опорой в старости, является основной причиной высокого уровня рождаемости и существования больших семей. Разница заключается в том, что система социального страхования является принудительной и обезличенной, а прежняя практика была добровольной и персонифицированной. Моральная ответственность — это личное дело каждого, а не общественное. Дети помогали своим родителям, руководствуясь чувством любви или долга. Теперь они делают взносы, чтобы оказать поддержку чужим родителям под принуждением или из чувства страха. Прежние трансферты укрепляли семейные узы, принудительные трансферты ослабляют их.

В дополнение к трансфертам доходов от молодых к пожилым система социального страхования включает в себя трансферты от менее обеспеченных к более обеспеченным. Правда, пенсионная система построена так, что отдает предпочтение людям с более низкой зарплатой, но этот эффект полностью нейтрализуется другими факторами. Так, дети из бедных семей, как правило, раньше вступают в трудовую жизнь и, следовательно, раньше начинают платить социальные налоги, чем дети из более обеспеченных семей. На противоположном конце жизненного цикла люди с более низкими доходами в среднем имеют более низкую продолжительность жизни, чем люди с более высокими доходами. Чистый результат заключается в том, что бедные обычно платят социальные налоги более продолжительное время, а получают пенсии более короткое время, чем богатые, — и все это во имя помощи бедным!

Это искажающее воздействие усиливается некоторыми другими чертами системы социального страхования. Так, исключение суммы пенсий из налогооблагаемого дохода тем более весомо, чем выше доходы реципиента. Ограничение выплат лицам в возрасте от 65 до 72 лет (с 1982 года — до 70) лет зависит только от величины заработков, получаемых в эти годы, и не связано ни с какими другими категориями доходов — получение дивидендов в размере 1 миллиона долларов не лишает права на получение пенсий, в то время как зарплата, превышающая 4500 долларов в год, ведет к потере 1 доллара пенсии на каждые 2 доллара заработка¹³.

В конечном счете социальное страхование является прекрасным примером действия закона директора, а именно: «Государственные расходы приносят выгоду среднему классу, а финансируются за счет налогов, которые в значительной мере уплачиваются бедными и богатыми»¹⁴.

Государственное вспомоществование

Мы будем более лаконичны при обсуждении «беспорядка в социальном обеспечении», чем при рассмотрении социального страхования, поскольку по этому вопросу имеется больше аргументов. Недостатки существующей системы социального обеспечения об-

¹³ Brittain J.A. The Payroll Tax for Social Security. Washington, D.C.: Brooking Institution, 1972.

¹⁴ Stigler G.J. Director's Law of Public Income Redistribution // Journal of Law and Economic. Vol. 13 (April 1970). P. 1.

щепризнаны. Число получателей пособий все увеличивается, несмотря на рост богатства страны. Огромный бюрократический аппарат больше занят перетасовкой бумаг, нежели служением людям. Коль скоро люди получили право на пособие, его трудно у них отобрать. Страна все в большей мере подразделяется на два класса граждан: тех, кто получает пособия, и тех, кто платит за них. Получатели пособий мало заинтересованы в зарабатывании денег. Величина пособий широко варьируется в разных частях страны, что стимулирует миграцию с Юга и из сельских районов на Север, особенно в города. Лица, которые получают или получали пособия, трактуются совершенно иначе, нежели те, которые их не получают (так называемые работающие бедные), хотя они могут находиться на одном и том же экономическом уровне. Общество возмущено многочисленными случаями коррупции и мошенничества, связанными с предоставлением и получением пособий. Так, в прессе подробно описываются «королевы» от социального обеспечения, разъезжающие в «кадиллаках», приобретенных за счет многочисленных пособий.

Вместе с ростом нареканий на программы социального обеспечения растет и число этих программ. В настоящее время существует более 100 федеральных программ, призванных оказывать помощь неимущим. Важнейшими из них являются программы социального страхования, страхования от безработицы, государственные программы бесплатной медицинской помощи престарелым (Medicare) и бесплатной или льготной медицинской помощи малообеспеченным (Medicaid), помощи семьям с детьми, дополнительного социального дохода, продовольственных талонов. Кроме того, существует масса мелких программ, о которых большинство людей даже и не подозревает, направленных на решение таких проблем, как: оказание помощи кубинским беженцам; обеспечение специального дополнительного питания женщинам, младенцам и детям; интенсивный уход за детьми; субсидии по арендной плате; борьба с крысами в городах; центры комплексного лечения гемофилии и т.д. Эти программы дублируют друг друга. Некоторые семьи умудряются получать помощь от нескольких программ и в конечном счете получают доходы выше, чем средний уровень по стране. Другие семьи вследствие невежества или апатии не могут добиться помощи от программ, которые могут облегчить их реальные беды. Разумеется, каждая программа порождает управленческую бюрократию.

Дополнительно и сверх 130 миллиардов долларов, расходующихся ежегодно по линии социального страхования, расходы на программы социального обеспечения составляют примерно 90 миллиардов долларов, что в 10 раз больше, чем в 1960 году. Ясно, что это перебор. Так называемая черта бедности, как установлено переписью населения, составляла в 1970 году почти 7000 долларов для семьи из четырех человек в несельскохозяйственном секторе, и, таким образом, примерно 25 миллионов лиц были отнесены к членам семей, живущих за чертой бедности. Эта оценка сильно завышена, поскольку в основу классификации семей был положен только денежный доход, при этом полностью игнорировался любой вид натурального дохода, приносимого собственностью на дома, садовые участки, натуральными выплатами в виде продовольственных талонов и льготами, получаемыми от государственных программ бесплатной или льготной медицинской помощи, государственным жильем. Ряд проведенных исследований показывает, что если будут учтены эти и тому подобные натуральные доходы, то число семей, которые, согласно переписи, проживают за чертой бедности, может сократиться наполовину или на три четверти¹⁵. Но даже и без такой корректировки из данных переписи вытекает, что расходы на программы благосостояния составляли около 3500 долларов на человека, жившего за чертой бедности, или примерно 14 000 долларов на семью из 4 человек, что вдвое превышало уровень бедности. Если бы все эти фонды расходовались на «бедных», то не должно было бы остаться ни одного бедного, они все должны были перейти в категорию хорошо обеспеченных.

Очевидно, эти деньги не идут непосредственно бедным. Часть из них съедается административными расходами, обеспечивая приличный уровень оплаты труда огромному бюрократическому аппарату. Другая часть достается людям, которых даже с очень большой натяжкой нельзя отнести к бедным. Это, например, студенты колледжей, получающие продовольственные талоны и другие формы материальной помощи, хорошо обеспеченные семьи, получающие жилищные субсидии, и т.п. Некоторая часть достается мошенникам от социального обеспечения.

В отличие от клиентов программы социального страхования средний доход людей, получающих крупные субсидии, возмож-

¹⁵ Превосходный анализ оценок бедности см.: *Anderson M. Welfare*. Stanford, Calif.: Hoover Institution, Stanford University, 1978 (глава 1).

но ниже, чем средний доход тех, кто платит налоги для их поддержки, хотя это и нельзя утверждать с уверенностью. Как писал Мартин Андерсон,

возможно, наши программы социального обеспечения недостаточно эффективны, размеры мошенничества могут быть очень велики, менеджмент может быть ужасным, программы могут частично перекрывать друг друга, избыловать несправедливостями и убивать желание получателей работать. Но если мы отступим на шаг и оценим обширный набор социальных программ только по двум критериям — полнота охвата тех, кто действительно нуждается в помощи, и адекватность размера получаемой ими помощи — картина драматически изменится. Если судить по этим стандартам, наша система социального обеспечения исключительно успешна¹⁶.

Жилищные субсидии

Начав с малого в годы «нового курса», правительственные программы обеспечения жильем быстро разрослись. Министерство жилищного строительства и городского развития было создано в 1965 году. Теперь численность его сотрудников составляет 20 тысяч человек, и они расходуют более 10 миллиардов долларов в год. Федеральные жилищные программы дополняются программами штатов и городов, например, штата Нью-Йорк и города Нью-Йорк. Программы начинались с государственного строительства домов для малообеспеченных семей. После войны появились программы реконструкции городских зданий, не соответствующих стандартам, и во многих регионах предоставление государственного жилья стало распространяться на семьи со средним уровнем доходов. Позднее была введена «доплата к арендной плате» — правительственное субсидирование аренды жилья в частном секторе.

С точки зрения первоначальной цели эти программы с самого начала были обречены на неудачу. В конечном счете было снесено больше домов, чем построено. Семьи, получившие в пользование апартаменты с субсидированной квартирной платой, процветали. Хуже всего пришлось семьям, вынужденным переехать в дома с худшими условиями, потому что их дома были снесены. В последние

16

Anderson M. Welfare. P. 39.

годы обеспеченность жильем улучшилась как с качественной, так и с количественной точки зрения, по сравнению с тем временем, когда были запущены жилищные программы, но это произошло благодаря частному предпринимательству, а не правительственному субсидированию.

Дома государственного жилого фонда нередко превращаются в трущобы и очаги преступности, особенно молодежной. Самым ярким примером является проект государственного жилого фонда в Сан-Луисе «Прутт-Иго» (Pruitt-Igoe), представляющий собой огромный жилой комплекс площадью в 53 акра, получивший приз за архитектурный дизайн. Он деградировал до такой степени, что часть его пришлось взорвать. В то время было занято только 600 из 2000 квартир, и он выглядел как городской театр военных действий.

В 1968 году мы посетили район Уатс в Лос-Анджелесе. В поездке нас сопровождал человек, отвечавший за хорошо отлаженный проект самопомощи, финансируемый профсоюзом. Когда мы отметили привлекательность некоторых жилых домов в районе, он бросил сердито: «Худшее, что могло произойти с Уатсом, — это государственное жилищное строительство. — Он продолжил: — Как можно ожидать, что молодежь приобретет хорошие задатки и ценности, если она живет в районе, целиком заселенном распавшимися семьями, и почти все живут на пособие?» Он также отметил негативное воздействие государственного жилищного строительства на подростковую преступность и на близлежащие школы, которые были переполнены детьми из распавшихся семей.

Недавно мы встретили аналогичную оценку государственного строительства, данную руководителем жилищного проекта «свит-экви» в Южном Бронксе, штат Нью-Йорк, в рамках которого квартиросъемщики получают скидку на квартплату за работу по поддержанию дома в порядке. Район выглядит как город, подвергшийся бомбардировке, где многие здания опустели в результате контроля над квартплатой, а другие были разрушены в результате бунтов. Группа «свит-экви» была создана для восстановления собственными силами района с пустующими зданиями и превращения их в жилье, которое она впоследствии сможет занять. Сначала она получала помощь извне только в форме нескольких частных грантов. Позднее она также получила небольшую финансовую поддержку от правительства.

Когда мы спросили нашего собеседника, почему его группа выбрала такой трудный путь вместо того, чтобы просто поселиться

в государственных домах, он сказал то же, что мы уже слышали в Лос-Анджелесе. Добавив только, что строительство и владение своими собственными домами придаст участникам проекта чувство гордости за свои дома, которое заставит их содержать дома в порядке.

Частью правительственной поддержки, полученной группой «свит-эквити», было выделение людей, занятых на общественных работах. Эти люди, получающие зарплату от правительства в соответствии с Законом о всеобщей занятости и профессиональной подготовке, направляются для участия в различных общественных проектах, чтобы получить подготовку, которая могла бы им пригодиться для получения работы в частном секторе. Когда мы спросили нашего респондента, что он предпочел бы: услуги этих людей или деньги, которые правительство затрачивало на них, он без колебаний ответил, что предпочел бы деньги. Чувство уверенности в своих силах, независимость и энергия, продемонстрированная участниками этого проекта, являла собой вдохновляющее зрелище по контрасту с чувством бесплодности и тоски, столь очевидной у участников жилищных проектов.

Нью-йоркская программа субсидирования жилья для семей со средним уровнем доходов, имеющая целью предотвращение их бегства из города, представляет собой совершенно иную картину. Просторные и роскошные апартаменты сдаются в аренду по субсидированным ценам семьям, которые являются «средне обеспеченными» только в самом широком смысле. Субсидии по квартплате за эти апартаменты превышают 200 долларов в месяц. Здесь снова действует «закон директора».

Программа реконструкции городских зданий, не соответствующих стандартам, была принята с целью ликвидации трущоб, т.е. упадка городов. Правительство субсидировало приобретение и расчистку территорий, подлежащих обновлению, и большую часть освобожденной территории по очень заниженным ценам передало частным застройщикам. В рамках этой программы сносили «четыре дома, в основном заселенных неграми, чтобы построить один, предназначенный, как правило, для белых со средними и высокими доходами»¹⁷. Прежние жильцы выселялись куда-нибудь и, как правило, превращали очередной район в тер-

¹⁷ Anderson M. Welfare. P. 91; основано на его более ранней книге «The Federal Bulldozer: A Critical Analysis of Urban Renewal, 1949–1962» (Cambridge, Mass.: The MIT Press, 1964).

риторию «упадка». Вполне справедливы названия — программа «перемещения трущоб» и «переселения негров», которыми ее наградили некоторые критики.

Программы общественного жилья и реконструкции городских зданий благодетельствовали отнюдь не бедняков. Выигрыш получили владельцы недвижимости, приобретенной под государственное жилищное строительство или расположенной на территории, подлежащей обновлению; семьи со средними и высокими доходами, ставшие арендаторами дорогих квартир или городских особняков, которые зачастую заменяли дешевый жилой фонд, уничтоженный в результате реконструкции; застройщики и арендаторы торговых центров, построенных на городских территориях; университеты и церковь, сумевшие воспользоваться проектами городской реконструкции для улучшения своего ближайшего окружения.

В редакционной статье *The Wall Street Journal* говорится:

Федеральная торговая комиссия проанализировала политику правительства в области жилищного строительства и обнаружила, что ею движет отнюдь не чистый альтруизм. Комиссия выяснила, что ее продвигают люди, которые делают деньги на жилищном строительстве: подрядчики, банкиры, профсоюзы, поставщики стройматериалов и т.д. После того как жилой дом построен, правительство и разные «спонсоры» утрачивают к нему интерес. А в Комиссию начинают поступать жалобы на качество жилья, построенного в рамках федеральных программ, например, на протекающие крыши, некачественную канализацию, плохой фундамент и т.п.¹⁸

А между тем жилой фонд с низкой арендной платой, даже если он и не был умышленно уничтожен, ухудшался вследствие контроля над арендной платой и тому подобных мер.

Здравоохранение

Медицина является социальной сферой, в которой роль правительства в последнее время резко возросла. Правительства штатов, местные власти и в меньшей мере федеральное правительство издавна играли роль в здравоохранении (улучшение санитарных условий,

18

The FTC Discovers HUD // *Wall Street Journal*. 1979. 21 March. P. 22.

лечение инфекционных заболеваний и т.п.) и в обеспечении больничного обслуживания. В дополнение к этому федеральное правительство обеспечивало медицинскую помощь военнослужащим и ветеранам. Тем не менее не далее чем в 1960 году правительственные расходы на цели гражданского здравоохранения (за исключением военнослужащих и ветеранов) составляли менее 5 миллиардов долларов, или менее 1% национального дохода.

После введения в 1965 году государственной программы предоставления бесплатной медицинской помощи престарелым (Medicare) и государственной программы предоставления бесплатной или льготной медицинской помощи малообеспеченным (Medicaid) правительственные расходы на здравоохранение начали быстро возрастать и достигли к 1977 году 68 миллиардов долларов, или около 4,5% национального дохода. Доля правительства в общих расходах на медицинскую помощь почти удвоилась (с 25% в 1960 году до 42% в 1977-м). Однако требования усиления роли федерального правительства не смолкают. Президент Картер выступил в пользу национального медицинского страхования, хотя, из-за финансовых трудностей, и в несколько ограниченном. Сенатор Эдвард М. Кеннеди, не связанный такими сдерживающими факторами, выступил за немедленное введение полной ответственности правительства за здоровье граждан страны.

Одновременно с ростом дополнительных правительственных расходов быстро развивалось частное медицинское страхование. В 1965–1977 годах доля совокупных расходов на здравоохранение в национальном доходе удвоилась. Объем медицинских услуг также возрос, но не в той же степени, что расходы. Неизбежным результатом этого явился резкий рост стоимости медицинского обслуживания, доходов врачей и других лиц, оказывающих медицинские услуги.

Правительство предприняло попытку регулирования медицинского обслуживания и сдерживания роста цен на медицинские услуги, оказываемые врачами и больницами. И оно было вправе сделать это. Если правительство расходует деньги налогоплательщиков, то совершенно справедлива его обеспокоенность тем, что оно получает за свои деньги: кто платит, тот и заказывает музыку. Если существующая тенденция продолжится, в конечном счете она приведет к национализации медицины.

Национальная система медицинского страхования является еще одним примером вывески, вводящей в заблуждение. В этой сис-

теме, в отличие от частного страхования, не существует никакой связи между тем, что вы заплатите, и актуарной ценностью услуг, на которые вы получите право. К тому же эта система направлена не на страхование «здоровья нации» (бесмысленное словосочетание), а на предоставление медицинских услуг жителям страны. То, что предлагается ее сторонниками, на самом деле является системой социализированной медицины.

Как пишет известный шведский профессор Гуннар Бьорк, руководитель отделения в главном госпитале Швеции:

На протяжении тысячелетий медицинская практика осуществлялась в условиях, при которых сам *пациент* выступал в качестве клиента и работодателя врача. Сегодня государство в той или иной форме претендует на роль работодателя, чтобы таким образом определять условия выполнения врачом своей работы. Эти условия не обязательно ограничиваются продолжительностью рабочего времени, заработной платой и сертификацией лекарств, да и не ограничатся этим; они могут вторгнуться в самую сферу отношений между врачом и пациентом... Если мы не будем бороться и не выиграем сегодня, нам не за что будет бороться завтра¹⁹.

Сторонники социализированной медицины в США ссылаются, как правило, на Великобританию и, с недавнего времени, на Канаду, как примеры успеха. Опыт Канады слишком недавний, чтобы служить полноценным примером («новая метла чисто метет»), но трудности уже появляются. Национальная служба здравоохранения Великобритании функционирует уже несколько десятилетий, и результаты очень красноречивы. В этом, несомненно, заключается причина, по которой в последнее время все чаще ссылаются на Канаду, а не на Великобританию. Английский врач д-р Макс Гэммон в течение пяти лет изучал британскую систему здравоохранения. В своем отчете (декабрь 1976 года) он указывает: «Национальная служба здравоохранения внедрила централизованное государственное финансирование и контроль над предоставлением практически всех медицинских услуг в стране. Добровольная система

¹⁹ Из неопубликованной статьи «How to Be a Clinician in a Socialist Country», представленной в 1976 году в Чикагский университет.

финансирования и оказания медицинской помощи, которая развивалась в Великобритании на протяжении 200 лет, была почти полностью уничтожена. Существующая принудительная система была реорганизована и стала практически универсальной».

Он также пишет, что «за первые 13 лет функционирования национальной системы здравоохранения не было построено ни одной больницы; в 1976 году было меньше больничных коек, чем до появления этой системы в 1948 году»²⁰.

Мы можем добавить к этому, что две трети этих коек находятся в больницах, которые были построены до 1900 года на средства частной медицины и частных фондов.

Д-р Гэммон в своем отчете вывел теорию бюрократического вытеснения: чем бюрократичней организация, тем в большей мере бесполезная работа вытесняет полезную — интересное расширение законов Паркинсона. Он иллюстрирует эту теорию примерами больничного обслуживания в Великобритании в 1965–1973 годах. За восемь лет общая численность медицинского персонала больниц возросла на 28%, а административного и канцелярского персонала — на 51%. В то же время отдача, выражающаяся средним количеством ежедневно занятых коек, упала на 11%. Однако это произошло не из-за отсутствия пациентов. Все это время существовали очереди на госпитализацию, насчитывавшие около 600 тысяч человек. Многие больные годами ожидали возможности сделать операцию, которую медицинские учреждения считали необязательной или несрочной.

Врачи покидают британскую систему здравоохранения. Примерно треть из них каждый год эмигрирует из Великобритании в другие страны, поступая в аспирантуру при ведущих медицинских школах. Недавний быстрый рост исключительно частной медицинской практики, частного медицинского страхования и частных лечебниц является другим следствием неудовлетворенности государственной системой здравоохранения.

В пользу введения социализированной медицины в США обычно приводятся два основных аргумента: во-первых, цены на медицинские услуги превышают возможности большинства американцев; во-вторых, социализация позволит снизить цены. Этот второй аргумент можно сразу опустить, поскольку вряд ли найдут-

20

Gammon M. Health and Security: Report on Public Provision for Medical Care in Great Britain. London: St. Michael's organization, 1976. P. 18, 19.

ся примеры того, чтобы какая-либо деятельность осуществлялась правительством более экономично, чем частным предприятием. Что касается первого аргумента, то население все равно должно оплачивать затраты тем или иным способом; единственный вопрос состоит в том, платят ли они за себя непосредственно из своего кармана или косвенно при посредничестве правительственных бюрократов, которые «выдирают» из этого значительный куш на свое жалованье и прочие расходы.

Во всяком случае, затраты на обычную медицинскую помощь вполне посильны большинству американских семей. Частные страховые полисы позволяют оплатить крупные непредвиденные расходы. Уже сейчас 90% всех больничных счетов оплачиваются третьей стороной. Исключительно тяжелые случаи, несомненно, имеют место, и некоторая помощь, частная или государственная, была бы очень желательна. Но необходимость оказания помощи в исключительных случаях едва ли оправдывает смирительную рубашку для всего населения.

Чтобы пояснить порядок цифр, отметим, что общие расходы на медицинское обслуживание, частное и государственное, составляют примерно две трети затрат на жилье, три четверти расходов на автомобили и только в два с половиной раза превышают затраты на алкоголь и табак, которые, несомненно, вносят свой дополнительный вклад в увеличение больничных счетов.

По нашему мнению, не может быть и речи о социализированной медицине. Напротив, правительство и так играет слишком большую роль в здравоохранении. Дальнейшее увеличение его роли будет все больше входить в противоречие с интересами пациентов, врачей и медицинского персонала. Мы обсудим еще один аспект системы здравоохранения — лицензирование врачей и его связь с влиятельной Американской медицинской ассоциацией — в главе 8 «Кто защищает работника?».

Ошибочность государства всеобщего благосостояния

Почему результаты всех программ благосостояния так разочаровывают? Без сомнения, их цели были гуманными и благородными. Почему они не были достигнуты?

На заре новой эры все казалось прекрасным. Людей, нуждавшихся в помощи, было мало, а налогоплательщиков, которые их финансировали, — много. Таким образом, каждый из них уплачивал небольшую сумму, которая обеспечивала значительные вы-

платы немногим нуждающимся. По мере расширения программ социального обеспечения соотношение между ними изменилось. Сегодня мы все отдаем деньги из одного кармана, чтобы переложить их в другой.

Простая классификация расходов служит иллюстрацией того, почему этот процесс приводит к нежелательным результатам. Когда вы тратите деньги, это могут быть ваши собственные либо чужие деньги; вы также можете тратить их на себя либо на кого-то другого. Соединение этих двух пар альтернатив дает нам четыре возможности, приведенные в нижеследующей таблице²¹.

ВЫ ТРАТИТЕ ДЕНЬГИ

Чьи деньги	На кого тратите?	
	На себя	На кого-то другого
Свои	I	II
Чужие	III	IV

Категория I: вы тратите свои деньги на себя. Предположим, вы делаете покупки в супермаркете. Очевидно, вы очень заинтересованы расходувать деньги экономно и получить максимальную полезность на каждый потраченный доллар.

Категория II: вы тратите свои деньги на кого-то другого. Например, вы покупаете рождественские подарки. Вы также заинтересованы расходувать деньги экономно, однако здесь вы уже не будете стремиться к наибольшей полезности за свои деньги, хотя бы с точки зрения получателя подарка. Конечно, вы хотите купить то, что понравится получателю подарка, при условии, что это произведет должное впечатление и не потребует слишком много времени и усилий. (Если бы вашей главной целью являлось предоставление получателю возможности *получить* максимально возможную полезность на каждый потраченный доллар, вы бы отдали ему деньги и, таким образом, перевели категорию II в категорию I.)

Категория III: вы тратите чужие деньги на себя, например, обедаете за счет фирмы. Вас мало заботит снижение расходов, но вы заинтересованы в том, чтобы получить за эти деньги как можно больше.

²¹ Элегантная идея представить все в виде таблицы 2x2 возникла в ходе разговора с Эбеном Уилсоном, помощником режиссера в нашей телевизионной программе.

Категория IV: вы тратите чужие деньги на другого человека. Вы оплачиваете чей-то обед за счет фирмы. Вам нет дела до экономии, а равно и до того, как накормить вашего гостя обедом, который пришелся бы ему больше всего по вкусу. Впрочем, если вы обедаете вместе с ним и, таким образом, обед представляет сочетание категорий III и IV, у вас есть сильные стимулы удовлетворить ваши собственные вкусы, пожертвовав при необходимости его запросами.

Все программы социального обеспечения подпадают под категорию III — например, система социального страхования производит денежные выплаты, которые получатель волен использовать по своему желанию, или категорию IV — например, государственный жилой фонд. При этом даже программы, подпадающие под категорию IV, имеют одну общую черту с категорией III, а именно то, что бюрократы, управляющие программой, принимают участие в обеде; а все программы категории III включают бюрократов в качестве получателей.

По нашему мнению, именно это свойство расходов по линии программ социального обеспечения является главным источником их неудач.

Законодатели голосуют за расходование чужих денег. Избиратели, которые выбирают законодателей, в определенном смысле голосуют за то, чтобы их деньги расходовались на них самих, но не в чистом виде за категорию I. Взаимосвязь между налогами, которые уплачивает какой-либо индивид, и расходами, за которые он голосует, крайне слаба. На практике избиратели, так же как и законодатели, считают, что программы, за которые законодатель голосует прямо, а избиратель — косвенно, оплачивает кто-то другой. Бюрократы, управляющие программами, также тратят чужие деньги. Неудивительно, что расходы на программы быстро возрастают.

Бюрократы тратят чужие деньги на других людей. Только человеческая доброта, а не гораздо более сильная и более властная шпора личной заинтересованности является порукой тому, что они потратят деньги способом, наиболее благоприятным для получателей. Отсюда расточительность и неэффективность расходования средств.

Но и это еще не все. Соблазн получить чужие деньги велик. Многие, включая бюрократов, управляющих программами, будут пытаться израсходовать деньги на себя, а не на кого-то еще. Этот соблазн поддаться коррупции или мошенничеству силен, и не всегда ему смогут противостоять или подавить его. Люди, которые подавили в себе искушение смошенничать, будут использовать закон-

ные средства, чтобы заполучить деньги. Они будут лоббировать принятие благоприятных для них нормативных актов. Бюрократы, управляющие программами, будут оказывать давление с целью повышения своей заработной платы и привилегий. Чем крупнее программа, тем легче это осуществить.

Попытки отвлечь правительственные средства на свои нужды имеют два неочевидных последствия. Во-первых, этим объясняется тот факт, что так много программ приносят выгоду группам со средними и высокими доходами, а не бедным слоям населения, ради которых они предположительно создавались. Бедные, как правило, не только не обладают квалификацией, имеющей ценность на рынке труда, но и умениями, необходимыми для достижения успеха в политическом сражении за фонды. На деле их положение на политическом рынке еще менее выигрышно, чем на экономическом. Коль скоро прекраснодушные реформаторы, которые могли бы заставить работать введенные ими социальные инструменты, уходят, принимаясь за очередную реформу, бедняки остаются предоставленными самим себе, и почти наверняка над ними возьмут верх те группы, которые больше способны воспользоваться преимуществами этих программ.

Во-вторых, чистый выигрыш получателей того или иного трансферта всегда будет меньше общей суммы трансферта. Чтобы заполучить 100 долларов чужих денег, имеет смысл затратить вплоть до 100 долларов своих собственных. Затраты, связанные с лоббированием законодателей и регулирующих органов, вклады в политические кампании и т.п. являются чистыми потерями, наносящими вред налогоплательщикам и не приносящими никому пользы. Их необходимо вычесть из общей величины трансферта, чтобы получить чистый выигрыш, и иногда они могут даже превышать общую сумму трансферта, оставляя чистый убыток, а не выигрыш.

Эти два следствия погони за субсидиями позволяют объяснить причины давления, оказываемого в сторону все большего увеличения расходов, все большего увеличения числа программ. Первоначальные меры не помогли достичь целей, которые ставили прекраснодушные реформаторы, продвигавшие социальные программы. Из этого они делают выводы, что принятых мер было недостаточно, и добиваются принятия дополнительных программ. Им удается заполучить в союзники людей, мечтающих о карьере бюрократов, управляющих программами, и людей, которые надеются на то, что смогут выколотить деньги из программ для финансирования своих расходов.

Категория IV приводит людей, занимающихся распределением финансовых средств, на путь коррупции. Все эти программы ставят отдельных людей в положение, при котором они должны решать, что хорошо для других людей. В результате одни люди начинают чувствовать себя существами, наделенными чуть ли не богоподобной властью, а другие — попадают в младенческую зависимость от них. Такие качества, как независимость и умение самостоятельно принимать решения, атрофируются у получателей субсидий в результате неиспользования. В дополнение к напрасной трате денег и провалу попыток достичь намеченных целей конечным результатом является разложение моральной ткани, которая сплачивает здоровое общество.

Другой побочный продукт категорий III или IV имеет тот же эффект. Если не принимать во внимание добровольные пожертвования, вы можете потратить чужие деньги, только отняв их, как это делает правительство. Применение силы, таким образом, составляет сердцевину государства всеобщего благосостояния — негодное средство, ведущее к извращению благих целей. И это еще одна причина, по которой государство всеобщего благосостояния столь серьезно угрожает нашей свободе.

Что необходимо сделать?

Большинство из ныне действующих социальных программ не следовало принимать. Если бы их не существовало, многие, ныне зависящие от них, стали бы людьми самостоятельными, а не находились бы под опекой государства. В краткосрочной перспективе для некоторых людей это могло бы оказаться жестокой мерой, не оставляющей им никакого выбора, кроме низкооплачиваемой и непривлекательной работы. Но в долгосрочной перспективе это было бы гораздо более гуманным. Но коль скоро социальные программы существуют, они не могут быть отменены за один день. Необходим некий способ облегчения перехода от существующего положения к желаемому, т.е. обеспечения помощи людям, которые сейчас зависят от пособий, и одновременного поощрения упорядоченной переориентации людей от пособий на заработную плату.

Авторами была предложена подобная переходная программа, которая способствовала бы повышению личной ответственности, покончила с существующим делением нации на два класса, уменьшила государственные расходы и нынешнюю мощную бюрократию и в то же время обеспечила бы сеть безопасности, гарантирующую,

что ни один человек не будет испытывать крайнюю нужду. К несчастью, принятие такой программы сегодня является утопической мечтой. Слишком много глубоко укоренившихся интересов — идеологических, политических и финансовых — стоят на ее пути.

Тем не менее стоит наметить в общих чертах основные элементы подобной программы, не в тщетной надежде на то, что она будет принята в ближайшем будущем, а чтобы дать видение направления, в котором мы должны двигаться, видение, которое может направлять накапливающиеся изменения.

Программа состоит из двух важнейших компонентов: 1) реформирование существующей системы социального обеспечения посредством замены лоскутного одеяла специализированных программ единой всеобъемлющей программой дополнения доходов в денежной форме, т.е. введение отрицательного подоходного налога, соединенного с обычным подоходным налогом; 2) свертывание системы социального страхования без отказа от выполнения текущих обязательств, что постепенно заставит людей самим заботиться о собственном будущем.

Такая всеобъемлющая реформа позволит более эффективно и гуманно осуществить то, что существующая система социального обеспечения делает столь неэффективно и негуманно. Реформа обеспечит гарантированный минимум всем людям, испытывающим нужду, независимо от причин этого и в то же время причинит как можно меньше вреда их характеру, независимости или заинтересованности в улучшении своего положения.

Базовая идея отрицательного подоходного налога проста, коль скоро мы проникнем за дымовую завесу, скрывающую важнейшие черты обычного подоходного налога. При нынешнем подоходном налоге вам позволено получать определенную сумму не облагаемого налогами дохода. Точная величина зависит от размера вашей семьи, вашего возраста и от того, как вы классифицировали свои налоговые вычеты. Величина этих вычетов состоит из ряда элементов: персональной скидки с подоходного налога, налоговых скидок для малообеспеченных семей, стандартных вычетов (недавно получили название не облагаемого налогом минимума), суммы, получаемой вследствие отсрочки уплаты налога, и прочие статьи, добавленные благодаря гению Руби Голдберга, которому улыбнулось счастье в борьбе с личным подоходным налогом. Для простоты изложения будем использовать английский термин «персональные скидки», когда мы будем говорить об этой базовой величине.

Если ваш доход превышает сумму ваших налоговых скидок, вы платите налог на сумму превышения по ставкам, градуированным в зависимости от размера превышения. Предположим, что ваш доход ниже суммы положенных вам скидок. При существующей системе эти неиспользованные скидки в целом не имеют значения. Вы просто не платите налога²².

Если ваш доход равен скидкам два года подряд, вы не заплатите налог ни за один из этих годов. Предположим теперь, что ваш суммарный доход за два года такой же, что и в первом случае, но более половины его вы получили в первом году. Вы будете иметь налогооблагаемый доход, т.е. доход, превышающий скидки за этот год, и должны будете заплатить налог. Во втором году у вас будет отрицательный налогооблагаемый доход, т.е. ваши скидки превысят доход, но в целом вы не получите никакой выгоды от неиспользованных скидок. В конечном счете вы заплатите за два года больше налогов, чем в первом случае, когда доходы были распределены равномерно²³.

При отрицательном подоходном налоге вы получите от правительства некоторую долю неиспользованных скидок. Если полученная вами доля будет равна ставке налога на превышение дохода над скидкой, общая сумма налога, уплаченного вами за два года, будет в первом и во втором случаях одинаковой независимо от распределения дохода по годам.

Если ваш доход превышает скидки, вы должны уплатить налог, величина которого зависит от ставок налога на соответствующую сумму дохода. Если ваш доход ниже скидок, вы получите субсидию, размер которой зависит от ставок субсидий на соответствующую сумму неиспользованных скидок.

Отрицательный подоходный налог учитывает колебания налогооблагаемого дохода, как это видно в нашем примере, но это не главное. Основная его цель состоит в создании инструмента, который прямо гарантирует каждой семье минимальную величину

²² Недавно было внесено изменение, в соответствии с которым семья, имеющая одного или больше несовершеннолетних детей, может претендовать на пособие в форме налоговой льготы (earned income credit), сходное с отрицательным подоходным налогом.

²³ Существует положение, предусматривающее усреднение дохода за ряд лет. Но это обусловлено очень жесткими условиями, так что лица с неравномерными доходами все равно платят больше налогов, чем те, кто получает в среднем такой же доход. Кроме того, большинство лиц с неравномерными доходами вообще не прибегают к этой возможности.

дохода, не прибегая к услугам многочисленной бюрократии; при этом в значительной мере сохраняется личная ответственность и личные стимулы трудиться и достаточно зарабатывать, чтобы платить налоги, а не получать субсидии.

Рассмотрим конкретный пример. В 1978 году сумма налоговых скидок для семьи из четырех человек, все члены которой были не старше 65 лет, достигала 7200 долларов. Предположим, что действовал отрицательный подоходный налог со ставкой субсидии в 50% за неиспользованные скидки. В этом случае семья из четырех человек, не имеющая доходов, имеет право на субсидию в 3600 долларов. Если члены семьи найдут работу и станут получать доход, величина субсидий уменьшится, а совокупный доход семьи, состоящий из субсидии плюс заработки, увеличится. Если заработки составят 1000 долларов, субсидии уменьшатся до 3100 долларов, а совокупный доход возрастет до 4100 долларов. По сути дела, часть заработка пойдет на компенсацию уменьшения субсидии, а часть — на повышение дохода семьи. Когда заработки семьи достигнут 7200 долларов, субсидия упадет до нуля. Это будет точкой *самоокупаемости*, при которой семья не будет ни получать субсидии, ни платить налоги. Если заработки будут расти дальше, семья начнет платить налоги.

Здесь нет нужды вдаваться в организационные детали того, будут ли субсидии выплачиваться еженедельно, раз в две недели или ежемесячно, как будут проверяться сведения о доходах семей, претендующих на субсидии, и т.д. Достаточно сказать, что все эти вопросы тщательно изучались, а детально проработанные планы были представлены нами для рассмотрения в Конгресс.

Введение отрицательного подоходного налога станет приемлемым путем реформирования нынешней системы социального обеспечения только в том случае, если он *заменит* множество имеющихся сегодня специализированных программ. Если же он станет еще одной заплатой в лоскутном одеяле программ социального обеспечения, то это причинит больше вреда, чем пользы.

Их замена отрицательным подоходным налогом принесет огромные преимущества. Он прямо и непосредственно направлен на решение проблемы бедности. Он предоставит получателю помощь в наиболее полезной для него — денежной — форме. Он будет носить всеобщий характер, поскольку обеспечит помощь получателю не потому, что он — человек пожилого возраста, недееспособен, болен, или живет в определенной местности, или обладает ка-

ким-либо одним из многих специфических признаков, дающих право на получение пособий по одной из существующих ныне программ. Помощь будет предоставлена потому, что он имеет низкий доход. Он делает прозрачными затраты налогоплательщиков. Как и любая другая мера по смягчению бедности, он уменьшит заинтересованность людей, которым оказывается помощь, самим помогать себе. Тем не менее, если ставка субсидии сохранится на разумном уровне, она не устраним заинтересованность полностью. Каждый дополнительно заработанный доллар всегда означает больше денег, которые можно потратить.

Не менее важно и то, что отрицательный подоходный налог приведет к высвобождению огромной армии бюрократов, управляющих множеством программ социального обеспечения. Отрицательный подоходный налог, напрямую вмонтированный в существующую систему подоходного налога, будет начисляться вместе с ним. Это сократит размеры уклонений от налогов, неизбежные в нынешней налоговой системе, поскольку каждый должен будет заполнять декларацию о доходах. Возможно, потребуется некоторый дополнительный персонал, но его численность будет гораздо меньше той массы чиновников, которая сегодня управляет программами социального обеспечения.

В результате высвобождения многочисленной бюрократии и интеграции системы субсидий в налоговую систему отрицательный подоходный налог будет способствовать ликвидации нынешней деморализующей ситуации, при которой отдельные люди, т.е. бюрократы, управляющие программами, распоряжаются судьбами других людей. Это поможет ликвидировать существующее разделение людей на два класса: тех, кто платит взносы, и тех, кто получает поддержку из социальных фондов. При разумном соотношении точки самокупаемости и ставок налога эта система будет значительно менее дорогостоящей, чем ныне существующая.

При этом все еще сохранится необходимость адресной помощи некоторым семьям, которые по той или иной причине не могут справиться со своими трудностями. Однако, если поддержание дохода будет регулироваться отрицательным подоходным налогом, эту помощь вполне можно будет обеспечить на основе частной благотворительной деятельности. Мы убеждены, что один из величайших пороков существующей системы социального обеспечения связан с тем, что она не только подрывает и разрушает семью, но также отравляет источники частной благотворительности.

Где место системы социального страхования в этой красивой, хотя и политически неосуществимой мечте?

Лучшим решением, на наш взгляд, будет соединить введение отрицательного подоходного налога со свертыванием системы социального страхования, но без отказа от выполнения текущих обязательств. Это можно сделать следующим образом:

1. Немедленно отменить налог на заработную плату.
2. Продолжить выплаты всем нынешним получателям социальных пособий в размерах, предусмотренных действующим законодательством.
3. Предоставить каждому работнику, уже заработавшему пенсионное обеспечение, право на пенсию по старости, инвалидности, утрате кормильца. При этом из суммы, на которую он имеет право в соответствии с его налоговыми платежами и заработками на соответствующую дату и согласно действующему законодательству, вычитается величина, на которую будут уменьшены его будущие налоги в результате отмены налога на заработную плату. Работник сможет выбирать, в какой форме он будет получать выплаты: в виде будущей ежегодной ренты или в виде государственных облигаций, приносящих доход, равный текущей величине заработанной им пенсии.
4. Предоставить каждому работнику, еще не заработавшему пенсионное обеспечение, капитал (в виде облигаций), равный накопленной сумме налогов, уплаченных им самим или его работодателем в его пользу.
5. Прекратить дальнейшее накопление выплат, что позволит людям обеспечивать себя после отставки по своему усмотрению.
6. Финансировать платежи в соответствии с пунктами 2, 3 и 4 за счет общих налоговых фондов и выпуска государственных облигаций.

Эта переходная программа ни в коей мере не приведет к увеличению реального долга правительства США. Наоборот, покончив с обещаниями будущим получателям, она уменьшит долг. Она просто сделает явными прежде скрытые обязательства. Она профинансирует то, что сейчас не финансируется. Эти шаги сразу позволят распустить большую часть нынешнего административного аппарата системы социального страхования.

Свертывание системы социального страхования покончит с разрушением стимулов занятости, что будет означать увеличение текущего национального дохода. Это позволит увеличить личные сбережения и, следовательно, приведет к повышению темпов накопления капитала и ускорению темпов роста доходов. Это будет стимулировать развитие и расширение частных пенсионных систем и таким образом увеличит защищенность многих работников.

Что можно считать политически осуществимым?

Это — прекрасный сон, но, к несчастью, у него нет никаких шансов сбыться в настоящее время. Президенты Никсон, Форд и Картер рассматривали или рекомендовали программы, включавшие элементы отрицательного подоходного налога. В каждом случае политическое давление вынуждало их предлагать подобную программу в дополнение ко многим существующим программам, а не взамен их. В каждом случае ставки субсидий были настолько велики, что программа никак не стимулировала бы реципиентов зарабатывать доход. Эти деформированные программы сделали бы всю систему еще хуже. Несмотря на то что мы первыми выдвинули идею отрицательного подоходного налога как альтернативу действующей системе социального обеспечения, Милтон Фридман давал показания в Конгрессе против версии, предложенной президентом Никсоном в виде Плана помощи семьям²⁴.

Политические препятствия, мешающие введению отрицательного подоходного налога, можно разделить на две взаимосвязанные группы. Очевиднее всего, это группы, глубоко заинтересованные в сохранении существующих программ: получатели пособий, бюрократия правительств штатов и местных органов управления, которые извлекают выгоду из этих программ, и, прежде всего, бюрократия, управляющая программами²⁵. Менее очевидным препятствием

²⁴ Мы выдвинули это предложение в книге «Капитализм и свобода», глава 12 (впервые опубликована в США в 1962 году [рус. пер.: Фридман М. Капитализм и свобода. М.: Новое издательство, 2006]); относительно показаний Милтона Фридмана в Конгрессе США см.: Social Security and Welfare Proposals, Hearings / US Congress, House, Committee on Ways and Means, 91st Congress, 1st session, November 7, 1969. Pt. 6. P. 1944–1958.

²⁵ Относительно роли вэлферовской бюрократии в защите плана президента Никсона см.: *Moynihan D.P.* The Politics of a Guaranteed Income: The Nixon Administration and the Family Assistance Plan. N.Y.: Random House, 1973.

является конфликт между самими целями, которых стремятся достичь защитники реформы социального обеспечения.

Как отмечает Мартин Андерсон в превосходной главе о «Невозможности радикальной реформы системы социального обеспечения»,

все модели радикальной реформы социального обеспечения состоят из трех основных составных частей, политически чрезвычайно щекотливых. Во-первых, базовый уровень пособий, предоставляемых, например, семье из четырех человек. Во-вторых, степень, в которой программа оказывает воздействие на стимулы получателя пособий искать работу и больше зарабатывать. В-третьих, дополнительные расходы налогоплательщиков.

... Чтобы стать политической реальностью, план должен обеспечить получателям социальной помощи достойный уровень защиты, поддерживать сильные стимулы к труду и иметь приемлемый уровень затрат. *И этот план должен удовлетворять всем трем критериям одновременно*²⁶.

Конфликт возникает из-за трактовки понятий «достойный», «сильный» и «приемлемый», особенно «достойный». Если «достойный» уровень пособий означает, что после реформирования программы лишь немногие или хотя кто-нибудь из нынешних получателей будут получать меньше, чем они получают теперь в суммарном выражении из всех доступных им программ, тогда невозможно достичь одновременно всех трех целей, независимо от того, как мы будем интерпретировать понятия «сильный» и «приемлемый». И все же Андерсон отмечает, что «маловероятно, что Конгресс планирует в ближайшем будущем осуществить какую-либо реформу социального обеспечения, которая приведет к реальному снижению выплат миллионам получателей социальных пособий».

Рассмотрим простой отрицательный подоходный налог, который мы приводили в качестве иллюстрации в предыдущем разделе. Точка самокупаемости для семьи из четырех человек составляет 7200 долларов, а уровень субсидирования — 50%. Это означает, что семья, не имеющая других источников доходов, получит пособие в размере 3600 долларов. Уровень субсидирования в 50% даст достаточно

26

Anderson M. Welfare. P. 135.

сильный стимул к труду. Затраты будут значительно меньше затрат, налагаемых существующим комплексом программ. Но сегодня подобный уровень защиты политически неприемлем. Как пишет Андерсон, «типичная американская семья из четырех человек, живущая на пособия, имеет право на пособия в сумме 6000 долларов в год (в начале 1978 года) в форме услуг и в денежной форме. В штатах с более высоким уровнем выплат, таких как Нью-Йорк, ряд семей ежегодно получает пособия в размере от 7000 до 12 000 долларов и даже больше»²⁷.

Даже «типичный» размер в 6000 долларов требует уровня субсидирования в 83,3%, если точка самокупаемости будет оставаться на уровне 7200 долларов. Такой уровень субсидирования будет серьезно подрывать стимулы к труду и в громадной степени увеличит затраты на программу. Уровень субсидирования можно уменьшить, если поднять точку самокупаемости, но это еще больше увеличит затраты. Это порочный круг, из которого нет выхода. Коль скоро уменьшение выплат большому числу людей, получающих высокие пособия из существующих сегодня многочисленных программ, политически неосуществимо, то Андерсон прав. Он пишет: «Невозможно одновременно обеспечить все политические условия, необходимые для радикальной реформы социального обеспечения»²⁸.

Однако то, что политически неосуществимо сегодня, может стать возможным завтра. Политологи и экономисты безуспешно пытались предсказывать, что будет политически осуществимым, а что — нет. Их прогнозы постоянно опровергались практикой.

Наш великий и почитаемый учитель Фрэнк Найт любил иллюстрировать модели различных форм лидерства поведением уток, летящих клином за вожаком. Он постоянно повторял, что утки, летящие за вожаком, отклоняются в различных направлениях, в то время как вожак продолжает лететь вперед. Когда вожак оглядывается и видит, что за ним никто не летит, он снова быстро занимает место впереди клина. Эта форма лидерства, без сомнения, преобладает в Вашингтоне.

Хотя мы и признаем, что наши предложения в настоящее время политически неосуществимы, мы столь подробно изложили их не столько потому, что считаем их идеальным образом будущей реформы, но также в надежде, что они рано или поздно станут политически осуществимыми.

²⁷ Anderson M. Welfare. P. 135.

²⁸ Ibid. P. 142.

Заключение

Империя, которой до недавнего времени правило Министерство здравоохранения, просвещения и социального обеспечения, с каждым годом расходует все больше и больше наших денег на *здравоохранение*. Главный результат заключается в повышении цен на медицинские услуги безлучшения качества медицинской помощи.

Расходы на *образование* резко возростали, но, по общему убеждению, качество образования ухудшилось. Все возрастающие суммы и все более жесткий контроль налагаются на нас с целью обеспечения расовой интеграции, однако, наше общество становится все более фрагментированным.

Миллиарды долларов тратятся каждый год на *социальное обеспечение*, но, теперь, когда средний уровень жизни американского гражданина является самым высоким за всю историю страны, социальные налоги все возрастают. Бюджет системы социального страхования колоссален, при этом система находится в глубоком финансовом кризисе. Молодежь справедливо жалуется на высокие налоги, которые они вынуждены платить для финансирования выплат пенсий пожилым людям. В то же время старики не менее справедливо жалуется на то, что они не могут достичь уровня жизни, которого ожидали. Программа, которая была введена для того, чтобы пожилое население никогда не становилось объектом благотворительности, привела к росту числа пожилых людей, состоящих в списках социального обеспечения.

Министерство здравоохранения, просвещения и социального обеспечения, по его собственным подсчетам, ежегодно теряет в результате мошенничества, злоупотреблений и потерь сумму, которой было бы достаточно для строительства более чем 100 000 домов стоимостью по 50 000 долларов.

Потери огорчительны, однако это наименьшее зло, причиняемое непомерно раздувшимися патерналистскими программами. Главное зло заключается в их воздействии на социальную ткань нашего общества. Они ослабляют семейные узы, снижают стимулы к труду, сбережению, инновациям, уменьшают накопление капитала и ограничивают нашу свободу. Именно по этим фундаментальным критериям следует их оценивать.

5 Созданные равными

«Равенство», «свобода» — в чем точный смысл этих слов из Декларации независимости? Можно ли реализовать на практике идеалы, которые они выражают? Совместимы ли понятия равенства и свободы, или они вступают в конфликт друг с другом?

Еще до провозглашения Декларации независимости эти вопросы играли центральную роль в истории Соединенных Штатов. Попытки дать ответ на них сформировали интеллектуальный климат эпохи, привели к кровопролитной войне и повлекли за собой важнейшие изменения экономических и политических институтов. Эти вопросы продолжают доминировать в политических дебатах. Они будут формировать наше будущее, как это было и в прошлом.

В первые десятилетия существования США «равенство» означало равенство перед Богом; «свобода» означала свободу распоряжаться своей собственной жизнью. Очевидный конфликт между Декларацией независимости и институтом рабства оказался в центре политической жизни. Этот конфликт был в итоге разрешен Гражданской войной. Затем дебаты вышли на качественно новый уровень. Равенство все больше и больше интерпретировалось как «равенство возможностей» в том смысле, что никто не должен быть произвольно лишен права использовать свои способности для преследования своих целей. Именно подобное толкование преобладает среди граждан США.

Ни равенство перед Богом, ни равенство возможностей не вступают в конфликт со свободой распоряжаться собственной жизнью. Совсем наоборот. Равенство и свобода являются двумя ликами одной и той же базовой ценности, заключающейся в том, что каждый индивид должен рассматриваться как цель в самом себе.

Совершенно другое понимание равенства появилось в США в последние десятилетия — равенство результатов. Все люди должны иметь один и тот же уровень жизни или доходов, т.е. должны закончить скачки в одно и то же время. Равенство результатов находится в явном конфликте со свободой. Попытки обеспечить это

равенство явились основной причиной все большего увеличения роли правительства и налагаемых правительством ограничений на нашу свободу.

Равенство перед Богом

Когда Томас Джефферсон в возрасте 33 лет написал, что «все люди созданы равными», ни он, ни его современники не понимали эти слова буквально. Они не имели в виду, что люди — или личности, как говорят сегодня, — равны по своим физическим данным, эмоциональным реакциям, физическим и интеллектуальным способностям. Сам Т. Джефферсон был выдающейся личностью. В 26 лет он спроектировал свой красивый дом в Монтичелло (в переводе с итальянского — «маленькая гора»), руководил его строительством и даже сам выполнил часть работ. На протяжении своей жизни он был изобретателем, ученым, писателем, государственным деятелем, губернатором штата Виргиния, президентом США, посланником во Франции, основателем университета в Виргинии.

Ключ к тому, что Т. Джефферсон и его современники понимали под равенством, кроется в следующем положении Декларации: «Все люди созданы равными и наделены их Творцом определенными неотчуждаемыми правами, к числу которых относятся жизнь, свобода и стремление к счастью». Люди были равны перед Богом. Каждый человек дорог сам по себе и в самом себе. Он обладает неотъемлемыми правами, т.е. правами, на которые никто не имеет права посягать. Он имеет право служить своим собственным целям и не может трактоваться только как инструмент для достижения чьих-либо целей. «Свобода» является составной частью определения равенства и не противоречит ему.

Равенство перед Богом, т.е. личное равенство¹, важно именно потому, что люди не одинаковы. Поскольку люди обладают различными ценностями, вкусами и способностями, они выбирают совершенно разные образы жизни. Личное равенство требует уважения к праву людей распоряжаться своей жизнью, а не навязывания им чьих-либо ценностей или суждений. Джефферсон не сомневался в том, что некоторые люди выше других, что они составляют элиту. Но это не давало им права распоряжаться другими.

¹ См.: *Pole J.R. The Pursuit of Equality in American History. Berkeley; Los Angeles: University of California Press, 1978. P. 51–58.*

Если элита не имела права навязывать свою волю другим, то такого права не было и у какой-либо другой группы, даже у большинства. Каждый человек мог властвовать над собой при условии, что он не препятствовал осуществлению аналогичного права другими людьми. Правительство было призвано защищать это право как от своих сограждан, так и от внешней угрозы, а не предоставлять большинству неограниченную власть. Джефферсон хотел, чтобы на его надгробии была выгравирована надпись, упоминающая три его заслуги перед нацией: принятие Закона штата Виргиния о свободе религии (предтечи американского Билля о правах, направленного на защиту прав меньшинств от доминирования большинства), авторство Декларации независимости и основание Виргинского университета. Целью творцов Конституции Соединенных Штатов, являвшихся современниками Джефферсона, было создание федерального правительства, которое бы обладало достаточной силой, чтобы защищать страну и обеспечивать общее благосостояние, но в то же время было бы существенно ограничено в своих полномочиях с тем, чтобы исключить доминирование федерального правительства над отдельными гражданами и правительствами штатов. Эта система была демократичной в смысле широкого участия в управлении, но не в политическом смысле правления большинства.

Точно так же Алексис де Токвиль, знаменитый французский политический философ и социолог, в своем классическом труде «Демократия в Америке», написанном в 1830 году под впечатлением длительного пребывания в США, рассматривал равенство, а не правление большинства как выдающуюся характеристику Америки. Он писал:

... в Америке аристократическая элита, будучи весьма слабой уже в момент своего зарождения, в настоящее время если до конца и не уничтожена, то по меньшей мере ослаблена до такой степени, что вряд ли можно говорить о каком-либо ее влиянии на развитие событий в стране. Напротив, время, события и законы создали такие условия, в которых демократический элемент оказался не только преобладающим, но и, так сказать, единственным. В американском обществе не заметно ни фамильного, ни сословного влияния...

Американский общественный строй, таким образом, представляет собой чрезвычайно странное явление. Ни в одной

стране мира и никогда на протяжении веков, память о которых хранит история человечества, не существовало людей, более равных между собой по своему имущественному положению и по уровню интеллектуального развития, другими словами — более твердо стоящих на этой земле².

Токвиль восхищался многим из того, что увидел в Америке, но он ни в коей мере не был некритичным поклонником, поскольку опасался, что демократия, зашедшая столь далеко, может подорвать гражданские добродетели. Он указывал, что «существует некое устойчивое и закономерное стремление человека к такому равенству, которое побуждает в людях желание стать сильными и уважаемыми в обществе. Это страстное желание служит тому, что незначительные люди поднимаются до уровня великих. Однако в человеческих душах живет иногда и некое извращенное отношение к равенству, когда слабые желают низвести сильных до собственного уровня, и люди скорее готовы согласиться на равенство в рабстве, чем на неравенство в свободе»³.

Поразительным свидетельством того, как меняется смысл понятий, является тот факт, что в последние десятилетия Демократическая партия США выступает основным инструментом усиления власти правительства, которое Джефферсон и многие его современники рассматривали как величайшую угрозу демократии. И она стремится увеличить власть правительства во имя понятия «равенства», которое полностью противоположно тому пониманию равенства, которое Джефферсон идентифицировал со свободой, а Токвиль — с демократией.

Конечно, деяния отцов-основателей не всегда соответствовали тому, что они проповедовали. Наиболее явный пример такого конфликта — рабство. Сам Томас Джефферсон владел рабами до самого дня своей смерти 4 июля 1826 года. Он постоянно испытывал угрызения совести, связанные с рабством, предлагал в своих записках и переписке планы уничтожения рабства, но никогда не предлагал публично никаких планов и не проводил кампаний против этого института.

² *Tocqueville A. de. Democracy in America. Boston: John Allyn Publisher, 1863. Vol. I. P. 66–67 [рус. пер.: Токвиль А. де. Демократия в Америке. М.: Весь мир, 2000. С. 60–61] (первое американское издание вышло в 1835 году).*

³ *Ibid. P. 67–68 [Там же. С. 61].*

Тем не менее созданная им Декларация должна была либо грубо нарушаться страной, для создания и формирования которой он так много сделал, либо рабство должно было быть отменено. Неудивительно, что в первые десятилетия существования США поднялась волна полемики по поводу института рабства. Эта полемика закончилась Гражданской войной, которая, как сказал Авраам Линкольн в Геттисбергской речи, явилась пробным камнем того, «способна ли нация, зачатая в свободе и преданная идее о том, что все люди созданы равными... долго выносить рабство». Нация выстояла, но заплатила страшную цену человеческими жизнями, имуществом и социальным разобщением.

Равенство возможностей

Коль скоро Гражданская война ликвидировала рабство и понятие личного равенства, т.е. равенства перед Богом и законом, приблизилось к своему воплощению, акценты в интеллектуальной дискуссии, в правительственной и неофициальной политике сместились в сторону другого понятия — равенства возможностей.

Буквальное равенство возможностей — в смысле «идентичности» — недостижимо. Один рождается слепым, другой — зрячим. Родители одного ребенка проявляют большую заботу о его благополучии, что обеспечивает ему хорошие предпосылки для культурного развития и обучения, у другого распутные и недалёковидные родители. Один рождается в США, другой — в Индии, Китае или СССР. Понятно, что дети не получают равных возможностей от рождения, и нет способа сделать их одинаковыми.

Как и личное равенство, равенство возможностей не должно пониматься буквально. Его истинное значение получило наилучшее выражение в высказывании времен Французской революции: «*Une carrière ouverte aux talents*» — карьера открыта талантам. Никакие произвольные препятствия не должны закрывать доступ к позициям, которые люди могут и хотят занять в соответствии со своими способностями и ценностями. Не рождение, гражданство, цвет кожи, религиозная принадлежность, пол или какие-либо другие не относящиеся к делу характеристики должны определять возможности, открытые для человека, но исключительно его способности.

В подобном истолковании равенство возможностей конкретизирует понятие личного равенства, равенства перед законом. И точно так же, как личное равенство, оно важно и значимо именно потому, что люди различаются по своим генетическим и культур-

ным характеристикам и вследствие этого желают и могут стремиться к разным карьерам.

Равенство возможностей, как и личное равенство, не противоречит понятию свободы; напротив, оно является существенным компонентом свободы. Если отдельным людям закрыт доступ к определенным жизненным позициям лишь по причине их этнического происхождения, цвета кожи или вероисповедания, то это является нарушением их права на «жизнь, свободу и стремление к счастью». Это отрицает равенство возможностей и тем самым жертвует свободой одних людей ради выгод других.

Как и любой идеал, равенство возможностей не может быть реализовано полностью. Наиболее серьезное отступление от него допускалось по отношению к чернокожим, особенно на Юге, но также и на Севере. Вместе с тем имел место громадный прогресс в положении чернокожих и других групп населения. Само понимание Соединенных Штатов как «плавильного котла» отражало цель равенства возможностей. Равно как и широкое введение «бесплатного» образования в начальных, средних и старших классах, хотя это и не являлось, как мы покажем в следующей главе, бесспорным благом.

Приоритет, отдаваемый равенству возможностей в иерархии ценностей, разделявшейся широкой общественностью после Гражданской войны, нашел свое выражение, в частности, в экономической политике. Основными лозунгами являлись свободное предпринимательство, конкуренция, невмешательство государства. Каждый был волен открывать любой бизнес, заниматься любым делом, приобретать любое имущество при наличии согласия со стороны других участников дела. Каждый должен был иметь возможность пожинать выгоды, если он преуспевал, и нести убытки, если проигрывал. Не должно было быть никаких произвольных препятствий. Главным критерием были достижения, а не происхождение, вероисповедание или гражданство.

Одним из результатов стало все возрастающее значение, придававшееся всемогущему доллару, богатству как символу и доказательству успеха, хотя так называемой культурной элитой это презрительно высмеивалось как вульгарный материализм. Как указывал Токвиль, это отражало нежелание сообщества принимать критерии, традиционные для феодальных и аристократических обществ, а именно происхождение и родство. Очевидной альтернативой были достижения, а богатство — самым доступным измерителем достижений.

Другим результатом было, конечно, гигантское высвобождение человеческой энергии, которое превращало Америку во все более производительное и динамичное общество, в котором социальная мобильность являлась повседневной реальностью. Еще одним, возможно неожиданным, результатом стал взрыв благотворительной деятельности. Подобный рост стал возможен благодаря быстрому увеличению богатства. Формы благотворительности — создание некоммерческих больниц, колледжей и университетов, существовавших за счет частных пожертвований, множества благотворительных организаций, предназначенных для помощи бедным, — определялись доминирующими ценностями общества и, в особенности, желанием обеспечить равенство возможностей.

Разумеется, в экономической сфере, как и в любой другой, практика не всегда соответствовала идеалу. Правительству отводилась небольшая роль; не существовало сколь-нибудь значительных препятствий для развития предпринимательства. В конце XIX века правительством были приняты позитивные меры, в частности, антитрестовский закон Шермана, направленный на ликвидацию частных барьеров для конкуренции. Однако незаконные соглашения продолжали чинить препятствия свободе индивидов заниматься различными видами бизнеса или профессиями, к тому же социальная практика несомненно давала преимущества людям, рожденным в «правильных» семьях, имевшим «правильный цвет кожи» и исповедовавшим «правильную» религию. Однако резкое улучшение экономического и социального положения различных менее привилегированных групп демонстрировало, что эти препятствия ни в коей мере не были непреодолимыми.

Что касается правительственных мер, то во внешнеторговой деятельности имело место значительное отклонение от политики свободного рынка, где стараниями Александра Гамильтона утвердилась идея, что тарифная защита отечественного товаропроизводителя является составной частью американского пути. Протекционистские тарифы были несовместимы с полным равенством возможностей (см. главу 2) и, по сути дела, со свободной иммиграцией людей, которая являлась до Первой мировой войны правилом для всех, за исключением выходцев с Востока. Впрочем, это можно было обосновать, с одной стороны, нуждами национальной обороны и, с другой стороны, тем, что равенство прекращается на морском берегу — иррациональное объяснение, взятое сегодня на вооружение многими защитниками совершенно другого понимания равенства.

Равенство результатов

Другое понимание равенства, как равенства результатов, все больше завоевывает позиции в нашем столетии. Сначала оно оказало воздействие на политику правительства Великобритании и европейских стран. В последние полвека оно оказывало все возрастающее влияние на политику американского правительства. В некоторых интеллектуальных кругах желательность равенства результатов стала предметом своего рода религиозного культа: все должны закончить скачки одновременно. Как сказал Додо в «Алисе в Стране чудес», «победили все! И каждый получит награды!».

При подобном понимании, как и в двух предыдущих трактовках, «равный» не означает «идентичный». На самом деле никто не будет утверждать, что каждый человек, независимо от его возраста, пола и других физических качеств, должен иметь одинаковые нормы потребления каждого предмета питания, одежды и т.д. Целью, скорее, является «честность или справедливость», гораздо более расплывчатое понятие, которому трудно, если вообще возможно, дать точное определение. «Честную долю для каждого» — это современный лозунг, пришедший на смену требованию Карла Маркса «каждому по потребностям, от каждого по способностям».

Это последнее понятие равенства коренным образом отличается от двух предыдущих. Меры правительства, обеспечивающие личное равенство или равенство возможностей, увеличивают свободу; меры, направленные на обеспечение «честной доли для каждого», уменьшают свободу. Если то, что люди получают, будет определяться «честностью», кто будет решать, что такое «почестному»? Так, хор голосов спросил Додо о наградах: «А кто же их будет раздавать?» Если «честность» не идентична полному равенству, трудно сказать, что она такое. «Честность», как и «потребности», зависит от точки зрения наблюдателя. Если все должны иметь «честные доли», то кто-то или какая-то группа людей должны решать — какие доли являются честными, более того, они должны иметь возможность навязывать свои решения другим, забирая у тех, кто имеет больше, чем их «честная» доля, и отдавая тем, кто имеет меньше. Будут ли люди, принимающие такие решения и проводящие их в жизнь, равны с теми, за кого они принимают решения? Не окажемся ли мы на «Скотном дворе» Джорджа Оруэлла, где «все животные равны, но некоторые животные равны более, чем другие»?

Кроме того, если то, что получают люди, определяется «честностью», а не тем, что они производят, откуда возьмутся «призы»?

Какие стимулы останутся для работы и производства? Как будет решаться вопрос о том, кому быть врачом, адвокатом, сборщиком мусора или дворником? Где гарантии того, что люди будут принимать предписанные им роли и исполнять их в соответствии со своими способностями? Ясно, что только сила или угроза силы заставит их сделать это.

Суть не только в том, что практика отойдет от идеала. Конечно, это случится точно так же, как это происходило и с двумя другими понятиями равенства. Дело в том, что здесь имеет место фундаментальный конфликт между *идеалом* «распределения по-честному» или его предтечей «каждому по потребности» и *идеалом* личной свободы. Этот конфликт отравляет каждую попытку превратить равенство результатов в главенствующий принцип социальной организации. Конечным результатом неизменно становится государство террора: СССР, Китай и, позднее, Камбоджа дали тому яркие и убедительные свидетельства. Но даже террор не уравнивает результатов. В каждом случае существует громадное по любым меркам неравенство; неравенство между правителями и подданными, не только с точки зрения их власти, но и материального уровня жизни⁴.

Гораздо менее радикальные меры, предпринятые в западных странах во имя равенства результатов, постигла та же судьба, хотя и в меньшей степени. Они также ограничили личную свободу. Они также не смогли достичь своих целей. На практике оказалось невозможным определить «распределение по-честному» приемлемым для широких кругов способом или удовлетворить членов сообщества тем, что с ними обращались «справедливо». Напротив, каждая новая попытка обеспечить равенство результатов вела к росту неудовлетворенности.

Большая часть морального пыла, скрывающегося за стремлением к равенству результатов, рождается широко распространенной верой в несправедливость того, что одни дети должны иметь большие преимущества перед другими только потому, что им посчастливилось иметь обеспеченных родителей. Конечно, это несправедливо. Тем не менее несправедливость может принимать разные формы. Она может принимать форму наследования собственности

⁴ См.: *Smith H.* The Russians; *Kaiser R.G.* Russia: The People and the Power; *Eberstadt N.* Has China Failed? // The New York Review of Books. 1979. 5 April. P. 37 («В Китае... распределение дохода осталось *очень приблизительно* таким же, как в 1953 году»).

(ценных бумаг и акций, домов, предприятий); она может также иметь форму наследственного таланта (музыкальных способностей, физической силы, математической одаренности). Наследование собственности может оспариваться с большей горячностью, чем таланта. Но существует ли между ними какая-либо разница с этической точки зрения? Тем не менее многих людей возмущает наследование собственности, но не таланта.

Посмотрим на этот вопрос с точки зрения родителей. Если вы хотите гарантировать своему ребенку более высокие доходы на всю жизнь, вы можете сделать это различными способами. Вы можете оплатить образование, которое вооружит его знаниями для получения профессии, приносящей высокий доход; вы можете основать дело, которое будет приносить ему более высокий доход, чем заработная плата наемного работника; вы можете оставить ему собственность, доход от которой позволит ему безбедно существовать. Существует ли какое-нибудь этическое различие между этими тремя путями использования вашей собственности? Если государство оставляет вам деньги после уплаты налогов, чтобы вы потратили их на свои нужды, может ли оно позволить вам тратить их на разгульный образ жизни, но запретить передачу их вашим детям?

Подобные этические вопросы сложны и деликатны. Их нельзя разрешить на основе таких упрощенных формул, как «честная доля для каждого». На самом деле, если относиться к этому серьезно, то молодым людям с меньшими музыкальными способностями нужно давать наибольшее количество музыкальной подготовки, чтобы компенсировать их наследственный недостаток, а тем, кто имеет большие музыкальные способности, нужно препятствовать в получении хорошей музыкальной подготовки. Подобного принципа нужно будет придерживаться по отношению ко всем другим видам природной одаренности. Это может быть «честным» по отношению к молодым людям, обделенным талантом, но будет ли это «честно» по отношению к одаренным людям, не говоря уж о тех, кому придется платить за обучение бездарных, или тех, кому не дали возможности развить свой талант?

Жизнь несправедлива. Соблазнительно поверить в то, что правительство может исправить то, что создала природа. Но не менее важно осознавать, сколь много мы выигрываем от этой самой несправедливости, на которую мы сетуем.

Нет никакой справедливости в том, что Марлен Дитрих родилась с красивыми ножками, которыми мы любуемся, или в том,

что Мухаммед Али от рождения был наделен способностями, которые сделали его величайшим боксером. Но, с другой стороны, миллионы людей, которые получали удовольствие, любуясь Марлен Дитрих или наблюдая за схватками Мухаммеда Али, получили пользу от несправедливости природы, которая произвела на свет Дитрих и Али. Каким был бы этот мир, если бы все люди были копиями друг друга?

Конечно, несправедливо, что Мухаммед Али может заработать миллион долларов за одну ночь. Но не будет ли еще большей несправедливостью по отношению к его болельщикам, если, следуя некоей абстрактной идее равенства, ему бы запретили зарабатывать за одну схватку или за каждый день подготовки к бою больше, чем самый неквалифицированный докер? Такое вполне возможно, но в результате люди были бы лишены права смотреть бои Мухаммеда Али. Мы глубоко сомневаемся в том, что он захотел бы подвергать себя жесткому режиму тренировок, которые предшествуют схваткам, или участвовать в таких тяжелых боях, если бы его зарплата равнялась зарплате докера.

Еще один аспект сложного вопроса справедливости можно проиллюстрировать азартной игрой, например, в баккара. Игроки могут начать вечер с одинаковым числом фишек, но в ходе игры их количество становится неравным. К концу вечера одни крупно выигрывают, а другие — проигрывают. Должны ли победители во имя идеала равенства вернуть свой выигрыш проигравшим? Ведь это лишит игру азарта! Даже проигравшим это не понравилось бы. Один раз им могло бы понравиться, но станут ли они играть снова и снова, если будут заранее знать, что в любом случае они останутся при своих?

Этот пример гораздо более жизнен, чем может показаться на первый взгляд. Каждый день все мы принимаем решения, связанные с определенным риском. Иногда они связаны с большим риском, например, когда мы выбираем профессию, жену, дом или объект для инвестирования. Чаще всего риск невелик, например, когда мы решаем, какой фильм посмотреть, пересечь ли улицу на красный свет, купить акцию этой компании или другой. В каждом случае вопрос состоит в том, кто решает, идти на риск или нет? Это, в свою очередь, зависит от того, кто несет ответственность за последствия принятых решений. Если ответственность на нас, мы можем принимать решения. Но если эту ответственность несет кто-то другой, можем ли мы и будет ли нам позволено принимать реше-

ния? Если вы играете в баккара по поручению кого-нибудь и на его деньги, должен ли он дать вам неограниченный простор в принятии решений? Наверняка он наложит на вас какие-то ограничения. Или возьмем совершенно другой пример. Если правительство (такие же налогоплательщики, как и вы) берет на себя возмещение ущерба в случае разрушения вашего дома от наводнения, разрешит ли оно свободно выбирать, где строить дом? К примеру, на низменном месте, подверженном наводнениям. Неслучайно, что растущее вмешательство правительства в принятие личных решений идет рука об руку со стремлением к «честной доле для каждого».

Система, при которой люди сами принимали решения — и несли ответственность за их последствия, — преобладала на протяжении всей нашей истории. В последние два столетия именно эта система дала Генри Форду, Томасу Эдисону, Джорджу Истмену, Джону Рокфеллеру и им подобным стимулы для преобразования нашего общества. Эта система давала другим людям стимулы вкладывать капитал в рискованные предприятия, которые создавали эти амбициозные изобретатели и капитаны индустрии. Конечно, на этом пути было много проигравших. Возможно, больше проигравших, чем победителей. История не сохранила их имена. Но в большинстве своем они действовали с открытыми глазами. Они понимали, что рискуют. Выигрывали они или проигрывали, общество в целом получало пользу от их готовности идти на риск.

Богатство, созданное этой системой, было получено главным образом благодаря созданию новых продуктов или услуг, новых способов производства или оказания услуг или более широкому их распространению. Полученный в результате этого прирост богатства общества в целом, рост благосостояния масс людей во много раз превосходил состояния, накопленные самими новаторами. Генри Форд приобрел огромное состояние. Страна же получила дешевые и надежные средства передвижения и технологию массового производства. Более того, во многих случаях огромные частные состояния направлялись на благо общества. Фонды Рокфеллера, Форда и Карнеги являются наиболее известными примерами множества частных благотворительных начинаний, являющихся выдающимся следствием функционирования системы, которая соответствовала «равенству возможностей» и «свободе» в том их понимании, которое господствовало до недавних пор.

Один небольшой пример может дать представление о поразительном напоре благотворительной деятельности в XIX и начале

XX века. В книге, посвященной «благотворительности в культурной сфере в Чикаго в 1880–1917 годах», Элен Горовиц пишет:

На рубеже столетий Чикаго являлся городом противоречий: он был центром коммерции, производившим предметы первой необходимости для индустриального общества, и сообществом, охваченным культурным подъемом. Как сказал один комментатор, город являлся «странной комбинацией свинины и Платона».

Стремление Чикаго к культуре проявилось в 1880-х и 1890-х годов в создании знаменитых культурных учреждений (Институт искусств, Библиотека Ньюберри, Чикагский симфонический оркестр, Чикагский университет, Музей Филда, Библиотека Крерара).

...Эти учреждения были новым явлением для города. Какими бы ни были первоначальные побуждения, приведшие к их созданию, их организацией, содержанием и управлением занимались преимущественно бизнесмены... Но, при своем исключительно частном характере, служили они всему городу. Их попечители обратились к филантропии не для удовлетворения своих личных эстетических и ученых чаяний, а для достижения общественных целей. Возмущенные не поддававшимися их контролю социальными силами и преисполненные идеализированными представлениями о культуре, эти бизнесмены видели в музее, библиотеке, симфоническом оркестре и университете путь к очищению своего города и его культурному возрождению⁵.

Культурные учреждения не были единственным объектом филантропии. Имел место, как пишет Горовиц в другом месте, «своего рода взрыв активности на самых разных уровнях». И Чикаго не было здесь исключением. Скорее, как пишет Горовиц, ситуация в «Чикаго была типичной для Америки»⁶. В тот же период при Джейн Адамс был создан Халл-Хаус, первый из множества центров, созданных в стране для распространения культуры и образования среди бед-

⁵ Horowitz H.L. Culture and the City. Lexington: University Press of Kentucky, 1976. P. IX–X.

⁶ Ibid. P. 31, 212.

няков и для помощи им в решении повседневных проблем. В тот же период было создано множество больниц, сиротских приютов и других благотворительных организаций.

Не существует никакого противоречия между системой свободного рынка и преследованием широких социальных и культурных целей или между системой свободного рынка и состраданием к менее удачливым согражданам, принимает ли оно форму частной благотворительности или, как это чаще всего происходило в 1920-х, помощи правительства, при условии, что в обоих случаях это является выражением желания помогать ближним. Однако существует очень важное различие между двумя видами помощи посредством правительства, которые внешне кажутся схожими. В первом случае 90% из нас соглашаются платить налоги с тем, чтобы помочь 10% сограждан, находящимся на дне общества; во втором случае 80% голосуют за обложение налогом 10% наиболее богатых для того, чтобы помочь 10% неимущих — знаменитый пример Уильяма Грэма Самнера, где В и С решают, что должен сделать D для A⁷. Первый случай может быть разумным или неразумным, эффективным или неэффективным способом помощи людям, оказавшимся в неблагоприятном положении, но он соответствует вере в равенство возможностей и свободу. Во втором случае преследуется равенство результата, которое является полной антитезой свободе.

Кто за равенство результатов?

Идея равенства результатов не пользуется большой общественной поддержкой, при том что она стала чуть ли не символом веры среди интеллектуалов и вопреки тому значению, которое придается ей в речах политиков и преамбулах законодательных актов. Эти речи опровергаются поведением правительства, интеллектуалов, наиболее рьяно поддерживающих эгалитаристские сантименты, и широкой общественности в целом.

Что касается правительства, наглядным примером тому является политика, проводимая по отношению к лотереям и азартным играм, скачкам и т.п. Штат Нью-Йорк и, особенно, город Нью-Йорк широко известны как оплот эгалитарных настроений. Тем не менее правительство Нью-Йорка проводит лотереи и создает усло-

⁷ The Forgotten Man // Essays of William G. Sumner / Ed. by A.G. Keller, M.R. Davis. New Haven: Yale University Press, 1934. Vol. I. P. 466–496.

вия для заключения пари вне ипподрома. Оно широко рекламирует эту деятельность, чтобы убедить граждан покупать лотерейные билеты и заключать пари. В то же время правительство пытается искоренить игру в числа, которая дает больше шансов, чем организованная им лотерея (особенно если учесть легкость ухода от налогов при выигрыше). Великобритания, оплот, если не родина эгалитаристских настроений, допускает существование частных игорных домов, тотализатора на скачках и других спортивных событиях. На практике заключение пари является национальным развлечением и важным источником государственного дохода.

Что касается интеллектуалов, ярчайшим свидетельством являются их неудачные попытки провести в жизнь то, что многие из них проповедуют. Равенство результатов может быть обеспечено на основе принципа «сделай сам». Во-первых, нужно четко определить, что вы понимаете под равенством. Желаете ли вы достичь равенства в Соединенных Штатах? В избранной группе стран? В мировых масштабах? Должно ли равенство оцениваться с точки зрения дохода на душу населения? На семью? Годового дохода? За десятилетие? На протяжении всей жизни? Только денежного дохода? Или будут учитываться такие немонетарные позиции, как рентная оценка дома, находящегося в собственности; продукция, выращенная для собственных нужд, работа по дому, выполняемая членами семьи, не занятыми наемным трудом, главным образом домохозяйками? Как будут учитываться физические и умственные недостатки или преимущества?

При любом ответе на эти вопросы вы, будучи эгалитаристом, можете оценить, какой денежный доход соответствует вашему пониманию равенства. Если ваш реальный доход выше этой величины, можете раздать излишек людям менее состоятельным. Если ваш критерий включает в себя весь мир — как следует из обычной эгалитаристской риторики, — то эгалитаристской концепции равенства будут соответствовать примерно 200 долларов в год (в долларах 1979 года) на человека. Это примерная величина среднедушевого дохода в мире.

Те, кого Ирвинг Кристол назвал «новым классом», — правительственные чиновники, научные сотрудники, получающие финансирование из правительственных фондов или работающие в финансируемых правительством «фабриках идей» (think-tanks), участники многочисленных групп, представляющих так называемый «общий интерес» или «общественную политику», журналис-

ты и другие представители информационной индустрии — являются наиболее яркими проповедниками доктрины равенства. Однако о них самих можно сказать то, что в прежние времена говорилось о квакерах: «Они пришли в Новый Свет, чтобы делать добро, а в итоге сделали себе состояния». Члены нового класса в целом относятся к наиболее высокооплачиваемым группам общества. И для многих из них проповедь равенства, продвижение или проведение в жизнь соответствующего законодательства оказались эффективными способами получения столь высоких доходов. Всем нам нетрудно отождествить собственное благосостояние с общественным.

Конечно, поборник эгалитаризма может возразить, что он лишь капля в океане, что он рад бы перераспределить излишки своего дохода в соответствии со своим пониманием равенства доходов, но только при условии, что всех остальных заставят сделать то же самое. С одной стороны, утверждение о том, что принуждение может изменить ситуацию, ошибочно — даже если все люди поступят так же, его личный вклад в доходы других людей все еще останется каплей в океане. Будь он единственным жертвователем или одним из многих, величина его личного вклада не изменится. На самом деле его изолированный вклад был бы более ценным, поскольку он смог бы выбрать наиболее нуждающегося реципиента. С другой стороны, принуждение все радикально меняет: сама природа сообщества, возникающего в случае добровольности перераспределения, совершенно иная — и, по нашему мнению, бесконечно предпочтительнее, — чем в случае принудительного перераспределения.

Приверженцы общества принудительного равенства также могут самостоятельно проводить в жизнь то, что они проповедуют. Никто им не мешает вступить в одну из многочисленных коммун в США или в какой-либо другой стране или основать новые коммуны. И, разумеется, тот факт, что какая-то группа лиц, желающая жить таким образом, будет вольна сделать это, полностью соответствует вере в личное равенство или равенство возможностей и свободу. Наш тезис о том, что поддержка равенства результатов осуществляется только на словах, подтверждается многочисленностью тех, кто присоединяется к таким коммунам, и недолговечностью самих коммун.

Эгалитаристы в США могут возразить, что немногочисленность коммун и их непрочность отражает тот позорный факт, что преимущественно «капиталистическое» общество подвергает коммуны дискриминации. Это, возможно, справедливо для США, но,

как указывает Роберт Нозик⁸, существует такая страна, в которой, наоборот, эгалитаристские коммуны высоко ценятся и превозносятся. Эта страна — Израиль. Кибуцы играли огромную роль в первых еврейских поселениях в Палестине и продолжают играть важную роль в Государстве Израиль. Подавляющее большинство политических лидеров Израиля вышли из кибуцев. Членство в кибуце ни в коей мере не является источником неодобрения, но, наоборот, наделяет социальным статусом и всячески поощряется. Каждый гражданин может свободно вступить в кибуц или выйти из него; кибуцы являются жизнеспособными социальными организациями. Но никогда, и тем более сегодня, число людей, выбравших жизнь в кибуцах, не превышало 5% еврейского населения Израиля. Этот процент может рассматриваться как верхний предел доли людей, которые добровольно выбрали бы систему, навязывающую равенство результатов, предпочтя ее системе, характеризующейся неравенством, различиями и возможностями.

Отношение общественности к прогрессивному подоходному налогу менее однозначно. Референдумы о введении прогрессивных подоходных налогов в некоторых штатах, где они еще не были введены, и об увеличении степени прогрессивности в остальных штатах, которые проводились в 1970-х годах, в целом провалились. С другой стороны, федеральный подоходный налог сильно прогрессивен, по крайней мере на бумаге, хотя он также содержит большое число положений («лазеек»), которые на практике значительно уменьшают степень прогрессивности.

Однако мы рискнем предположить, что популярность городов Рино, Лас-Вегаса, а теперь и Атлантик-Сити является не менее достоверным свидетельством о предпочтениях общественности относительно федерального налога, чем то, что пишется в редакционных статьях *New York Times*, *Washington Post* и *New York Review of Books*.

Последствия эгалитарной политики

При формировании нашей политики мы можем учиться на опыте западных стран, с которыми у нас есть общие интеллектуальные и культурные корни и ценности. Возможно, наиболее поучительным примером является Великобритания, которая в XIX веке прокладывала дорогу равенству возможностей, а в XX веке — равенству результатов.

⁸

Nozick R. Who Would Choose Socialism? // Reason. 1978. May. P. 22–23.

После Второй мировой войны во внутренней политике Англии доминировало стремление ко все большему равенству результатов. Одна за другой принимались меры, направленные на то, чтобы отнять у богатых и раздать бедным. Налоги на доходы возрастали до тех пор, пока не достигли верхней отметки 98% на доходы от собственности и 83% на «незаработанные» доходы, плюс еще более высокие налоги на наследство. Неизменно росла доля государственного здравоохранения, жилья и других социальных услуг, а также выплаты пособий безработным и престарелым. К сожалению, результаты вышли решительно не похожими на то, на что рассчитывали люди, совершенно справедливо возмущавшиеся веками господствовавшей в Англии классовой структурой. Произошло крупномасштабное перераспределение богатства, но в итоге — никакой справедливости.

Вместо этого были созданы новые привилегированные классы, взамен или в дополнение к существовавшим: бюрократы, уверенные в своих рабочих местах, защищенные от инфляции в период трудовой деятельности и по выходе на пенсию; профсоюзы, громко заявлявшие, что они представляют наиболее угнетенных рабочих, но на деле состоявшие из наиболее высокооплачиваемых работников на свете — аристократов рабочего движения; и новые миллионеры — люди, проявившие наибольшую сообразительность при поиске путей в обход законов, правил, инструкций, в изобилии издававшихся парламентом и бюрократией; люди, нашедшие пути уклонения от налогов и вывезшие свои капиталы за границу, куда не дотягивались руки сборщиков налогов. Произошла крупная перегруппировка доходов и богатства, да; но вот большего равенства дохода не получилось.

Стремление к равенству в Великобритании не увенчалось успехом, но не потому, что были предприняты негодные меры, хотя некоторые из них действительно были таковыми; не потому, что они плохо применялись, хотя и это имело место; не потому, что не те люди управляли этим процессом, хотя были среди них и такие. Стремление к равенству потерпело поражение по гораздо более фундаментальной причине. Оно пришло в противоречие с одним из наиболее базовых инстинктов людей. Говоря словами Адама Смита, это — «одинаковое у всех людей, постоянное и неисчезающее стремление улучшить свое положение»⁹ и, можно добавить, положение своих детей и внуков. Смит, конечно, понимал под «поло-

⁹ *Smith A. Wealth of Nations. Vol. I. P. 325 [рус. пер.: Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. С. 253].*

жением» не только материальное благосостояние. Он имел в виду значительно более широкое понятие, включавшее все критерии, которыми люди измеряют свой успех, в частности, определенного рода социальные ценности, которые в XIX веке положили начало лившейся через край филантропической деятельности.

Когда закон мешает людям преследовать свои интересы, они ищут обходные пути. Они будут уклоняться от выполнения закона, они будут нарушать его или уедут из страны. Мало кто верит в моральный кодекс, в соответствии с которым людей принуждают отдавать большую часть произведенного ими, чтобы финансировать выплаты людям, которых они не знают, на цели, которые они, возможно, не одобряют. Когда закон противоречит тому, что большинство людей считают моральным и справедливым, они будут нарушать его независимо от того, был ли этот закон введен во имя такого благородного идеала, как равенство, или ради голого интереса одной группы людей в ущерб другим. Только страх наказания, а не уважение к справедливости и морали заставит людей подчиниться такому закону.

Когда люди начинают нарушать один вид законов, неуважение неизбежно распространяется на все остальные законы, даже те, которые все считают моральными и справедливыми, например, законы, направленные против насилия и вандализма. В это трудно поверить, но вполне вероятно, что рост насилия и жестокости в Англии в последние десятилетия является одним из следствий стремления к равенству.

Вдобавок это стремление к равенству выталкивает из Англии наиболее способных, квалифицированных и энергичных граждан, к большой выгоде США и других стран, которые предоставили им больше возможностей применения их талантов для их собственного блага. Наконец, кто может усомниться в том, как стремление к равенству влияет на эффективность и производительность? Очевидно, что в последние десятилетия это одна из главных причин сильного отставания темпов экономического роста Англии от континентальных соседей, США, Японии и других стран.

Мы в Соединенных Штатах зашли не так далеко, как Англия, в движении к равенству результатов. Тем не менее многие аналогичные последствия уже очевидны, начиная от провала эгалитаристских методов достижения целей и кончая перераспределением богатства, которое ни по каким критериям не может считаться справедливым, ростом преступности, депрессивным воздействием на производительность и эффективность.

Капитализм и равенство

Во всем мире существует огромное неравенство в доходах и богатстве. Это возмущает многих. Мало кто может оставаться равнодушным к контрасту между роскошью, которой наслаждаются одни, и ужасающей бедностью других.

В прошлом веке получил широкое распространение миф о том, что свободный рыночный капитализм, или, как мы определили его, равенство возможностей, увеличивает подобное неравенство и является системой эксплуатации богатыми бедных.

Это совершенно не соответствует действительности. Там, где предоставляется простор действию свободного рынка, там, где существует нечто близкое к равенству возможностей, простой человек всегда имеет возможность достичь уровня жизни, о котором раньше не мог и мечтать. Нигде разрыв между богатыми и бедными не бывает столь значительным, нигде богатые не бывают столь богатыми, а бедные столь бедными, как в тех обществах, которые не допускают функционирования свободного рынка. Это справедливо для феодального общества средневековой Европы, Индии перед завоеванием независимости и многих стран Южной Америки, в которых унаследованный статус определяет социальное положение. Это также справедливо и для стран с централизованно планируемой экономикой, таких как СССР, Китай или Индия после завоевания независимости, где доступ к правительству предопределяет положение человека. Это справедливо даже и для тех стран, где централизованное планирование было введено, как в этих трех странах, во имя равенства.

Россия — это страна двух наций: малого привилегированного высшего класса бюрократии, функционеров коммунистической партии и технократов; и огромной массы людей, живущих ненамного лучше, чем жили их прадеды. Высший класс имеет доступ к специальным магазинам, школам и всевозможной роскоши; массы обречены на материальное убожество. Будучи в Москве, мы спросили у гида, сколько стоит большой автомобиль, промчавшийся мимо нас, и нам ответили: «Эти не для продажи, это только для членов Политбюро». Американские журналисты подробно описали в своих книгах контраст между привилегированной жизнью высших классов и бедностью масс¹⁰. Даже невооруженным глазом заметно, что в СССР соотношение средней зарплаты мастера в цехе

10

См.: *Smith H. The Russians; Kaiser R.G. Russia: The People and the Power.*

и простого рабочего существенно выше, чем в США, и, без сомнения, мастер того заслуживает. В конце концов, в США мастер может опасаться лишь того, что его уволят, а в СССР у него есть перспектива быть расстрелянным.

Китай также является страной с большой дифференциацией оплаты труда — между обладающими политической властью и остальными, между городом и деревней, между отдельными городскими рабочими и остальными рабочими. Проницательный исследователь Китая пишет, что «неравенство между богатыми и бедными регионами в 1957 г. было для Китая гораздо более острой проблемой, чем для всего мира, возможно, за исключением Бразилии». Цитируя другого ученого, он пишет: «Из этих примеров следует, что структура заработной платы в промышленности Китая отличается не намного большей эгалитарностью, чем в других странах». В заключение своего исследования проблемы равенства в Китае он пишет: «Насколько равномерно распределение доходов сегодня? Очевидно, оно не столь равномерно, как в Тайване или Южной Корее... С другой стороны, распределение доходов в Китае отличается большей равномерностью, чем в Бразилии или Южной Америке... Мы должны заключить, что Китай отнюдь не является обществом полного равенства. На деле дифференциация доходов в Китае может быть даже больше, чем в государствах, которые обычно ассоциируются с „фашистскими“ элитами и эксплуатируемыми массами»¹¹.

Прогресс промышленности, совершенствование оборудования — все эти чудеса современной эры очень мало дали богатым. Богатые в Древней Греции вряд ли получили бы большую пользу от современного водопровода, поскольку воду им доставляли рабы. Телевидение и радио — римские патриции могли наслаждаться пением и игрой лучших музыкантов и актеров у себя дома, могли иметь среди своих слуг лучших художников. Готовая одежда, супермаркеты — все эти и многие другие современные достижения мало добавили бы к их уровню жизни. Они бы приветствовали усовершенствование транспорта и достижения медицины, но что касается всего остального — великие достижения западного капитализма создали благоприятные условия главным образом для простого человека. Эти достижения сделали доступными для масс удобства

¹¹ Eberstadt N. China: How Much Success // New York Review of Books. 1979. 3 May. P. 40–41.

и удовольствия, которые раньше являлись исключительной привилегией богатых и сильных мира сего.

В 1848 году Джон Стюарт Милль писал:

До сих пор сомнительно, чтобы все сделанные к настоящему времени технические изобретения облегчили повседневный труд хотя бы одного человеческого существа. Они позволили большему числу людей владеть таким же существованием, связанное с однообразным тяжелым трудом и каторжными условиями, и большему числу владельцев мануфактуры и других людей — наживать богатство. Они улучшили условия жизни средних классов. Но эти изобретения все еще не привели к началу тех великих изменений в человеческой судьбе, которые они по своей природе неизбежно вызовут и за которыми стоит будущее¹².

Никто не может сказать этого сейчас. Вы можете проехать из одного конца индустриального мира в другой, и почти везде увидите, что тяжелым изнурительным трудом люди занимаются только для своего собственного удовольствия. Чтобы найти людей, чей повседневный труд не облегчили механические изобретения, нужно отправиться в некапиталистический мир: в СССР, Китай, Индию, Бангладеш или Югославию — или в самые отсталые капиталистические страны Африки, Ближнего Востока, Южной Америки и, до недавнего времени, Испанию или Италию.

Заключение

Общество, которое ставит равенство, в смысле равенства результатов, выше свободы, в конечном счете придет к тому, что не будет ни свободы, ни равенства. Использование силы для достижения равенства разрушит свободу, и сила, примененная с благими целями, в конце концов окажется в руках людей, которые будут использовать ее для продвижения собственных интересов.

С другой стороны, общество, которое ставит выше всего свободу, получит в виде счастливого побочного продукта большую степень свободы и равенства. Большая степень равенства является

¹² Mill J.S. The Principles of Political Economy / 9th ed. London: Longmans, Green & Co., 1886. Vol. II. P. 332 [рус. пер.: Милль Дж.С. Основы политической экономики. М.: Прогресс, 1981. Т. 3. С. 83].

побочным, но отнюдь не случайным продуктом свободы. Свободное общество высвобождает энергию и способности людей, направленные на достижение своих целей. Это не позволяет одним людям деспотическим образом угнетать других. Это не мешает отдельным людям занимать привилегированные позиции, но, коль скоро свобода сохраняется, она препятствует институционализации привилегированных позиций, которые являются предметом постоянных притязаний со стороны других способных и честолюбивых людей. Свобода означает не только разнообразие, но и мобильность. Это дает возможность людям, которые сегодня находятся в неблагоприятном положении, завтра занять привилегированную позицию, и этот процесс позволяет всем членам общества — сверху донизу — наслаждаться более полной и богатой жизнью.

6 Что не так с нашими школами?

Образование всегда было важным компонентом американской мечты. В пуританской Новой Англии быстро создавались школы, сначала при церкви, позже они перешли под начало светских властей. После открытия канала на озере Эри фермеры, покинувшие скалистые холмы Новой Англии ради плодородных равнин Среднего Запада, открывали школы везде, куда бы они ни приезжали, и не только начальные и средние школы, но также семинарии и колледжи. Большинство иммигрантов, устремившихся через Атлантику во второй половине XIX века, были одержимы жаждой образования. Они охотно использовали открывавшиеся возможности в крупных и средних городах, где в большинстве своем оседали.

Первоначально школы были частными, а обучение — строго добровольным. Постепенно правительство стало играть все возрастающую роль, сначала принимая участие в финансировании, а позже открывая государственные школы и управляя ими. Первый закон об обязательном образовании был принят в Массачусетсе в 1852 году, но в других штатах образование не было обязательным вплоть до 1918 года. Вплоть до XX века правительственный контроль осуществлялся преимущественно на местном уровне. Правилом были школа по соседству и контроль со стороны местного школьного совета. Затем, особенно в крупных городах, началось так называемое реформистское движение, подогревавшееся большими различиями в этническом и социальном составе школьных округов и желанием повысить роль профессиональных педагогов. В 1930-х годах, когда воцарилась общая тенденция расширения и централизации правительства, это движение получило дополнительную поддержку.

Мы всегда с полным основанием гордились широкой доступностью школьного образования, а также ролью, которую играли государственные школы в создании благоприятных условий для ассимиляции новых членов нашего общества, предотвращении фрагментации общества и розни, создании условий для того, чтобы люди, имеющие различные культурные и религиозные корни, жили вместе в гармонии.

К сожалению, в последние годы качественные показатели образования начали терять свою высоту. Родители жалуются на низкое качество образования, получаемого их детьми. Многие из них даже обеспокоены угрозой физическому благополучию детей. Учителя жалуются, что атмосфера, в которой они вынуждены обучать детей, зачастую не благоприятствует учебному процессу. Все больше учителей опасаются за свою физическую безопасность даже в классных комнатах. Налогоплательщики жалуются на растущие затраты. Вряд ли кто-либо возьмется утверждать, что наши школы вооружают детей знаниями, необходимыми для решения жизненных проблем в будущем. Вместо того чтобы благоприятствовать ассимиляции и гармонии, наши школы все больше становятся источником той самой фрагментации, для устранения которой они так много делали прежде.

В начальных и средних классах качество обучения варьируется в огромных пределах: в некоторых процветающих пригородах крупнейших городов отмечается выдающийся уровень, во многих маленьких городках и сельских районах — отличный и удовлетворительный, в старых центрах крупнейших городов невероятно низкий.

«Образование или, скорее, необразованность чернокожих детей из семей с низкими доходами образует, без сомнения, крупнейшую зону бедствия в государственном образовании и представляет собой его сильнейший провал. Это вдвойне печально, потому что официальной позицией государственных школ всегда было, что самую большую пользу получают бедные и угнетенные»¹.

Государственное образование страдает тем же недугом, что и многие программы, рассматриваемые в предыдущих и последующих главах. Более четырех десятилетий назад Уолтер Липпман поставил диагноз — «болезнь зарегулированного общества», которая выражается в переходе от «прежней веры в то, что неограниченная власть людей с ограниченными взглядами и эгоистическими предубеждениями быстро становится деспотичной, реакционной и коррумпированной... и что истинным условием прогресса было бы ограничение власти в соответствии с компетенцией и достоинствами правителей» к новейшей вере в то, «что не существует пределов способностям человека управлять другими и что, следовательно, правительство должно быть свободно от всяких ограничений»².

¹ Billet L. The Free Market Approach to Educational Reform. Santa Monica, Calif.: The Rand Corporation, 1978 (= Rand Paper P-6141). P. 27–28.

² Из «The Good Society», цит. по: Wallis W.A. An Over-Governed Society. P. VIII.

В сфере школьного образования эта болезнь приняла форму отрицания контроля со стороны родителей за качеством образования, которое получают их дети, либо напрямую — в виде выбора школы и платы за обучение, либо косвенно — через местную политическую деятельность. Вместо этого власть была передана профессиональным работникам образования. Болезнь усугубилась вследствие повышения централизации и бюрократизации школ, особенно в крупных городах.

Механизмы частного рынка играют бóльшую роль на уровне колледжей и университетов, чем на уровне начального и среднего образования. Но и этот сектор не приобрел иммунитета от болезни зарегулированного общества. Если в 1928 году в государственных высших учебных заведениях обучалось гораздо меньше студентов, чем в частных, то в 1978 году в них обучалось в четыре раза больше студентов. Прямые государственные ассигнования возрасли в меньшей степени, чем государственное вмешательство, вследствие того, что студенты вносили плату за обучение, но даже с учетом этого в 1978 году прямые государственные субсидии составили более половины общего объема расходов на высшее образование, финансируемое как правительственными, так и частными организациями.

Возросшая роль правительства оказывает во многом такое же негативное воздействие на высшее образование, как и на начальное и среднее. Это способствует созданию атмосферы, которая, по мнению преданных своему делу педагогов и серьезных студентов, не благоприятствует обучению.

Начальное и среднее образование: проблема

Даже в самые ранние годы существования США не только в больших городах, но чуть ли не в каждом городке, деревне и в большинстве сельских районов были школы. Во многих штатах и населенных пунктах поддержка «общественной школы» предписывалась законом. Однако школы в основном содержались за счет платы за обучение, вносимой родителями. Как правило, местные органы управления, правительства округов и штатов предоставляли некоторое дополнительное финансирование как в форме платы за обучение детей из бедных семей, так и в форме дополнения к плате за обучение, вносимой родителями. Хотя школьное обучение не было ни бесплатным, ни обязательным, оно было практически всеобщим (за исключением, разумеется, рабов). В 1836 году глава

департамента общественных школ штата Нью-Йорк писал в своем докладе: «При любом подходе к делу можно утверждать, что число детей, обучающихся в общественных школах, частных школах и частных школах-интернатах равно общей численности детей в возрасте от пяти до шестнадцати лет»³. Условия несомненно различались от штата к штату, но, по всем меркам, школьное образование было широко доступно для (белых) детей из семей с любым уровнем доходов.

Начиная с 1840 года развернулась кампания по замене разнообразной и в основном частной системы образования так называемыми бесплатными школами, затраты на содержание которых родители оплачивали косвенным образом через налоги, а не непосредственно в виде платы за обучение. Как указывает Э.Г. Вест, глубоко изучивший изменение роли правительства в школьном образовании, эта кампания была инициирована не недовольными родителями, а главным образом «учителями и правительственными чиновниками»⁴. Наиболее известным лидером этой кампании был Гораций Манн, «отец государственного (public) образования в Америке», как его именуют в биографической справке *Encyclopaedia Britannica*⁵. Манн был первым секретарем совета по образованию штата Массачусетс, созданного в 1837 году, и в течение двадцати последующих лет проводил энергичную кампанию за правительственное финансирование школьного образования и его подконтрольность профессиональным работникам образования. Его основные доводы сводились к тому, что, ввиду исключительной важности образования, правительство обязано обеспечить образование каждому ребенку, что школы должны быть светскими и принимать детей любого вероисповедания, социального и национального происхождения, и что всеобщее и бесплатное школьное образование позволит детям преодолеть неблагоприятное положение, связанное с бедностью их родителей. «В отчетах, подготовлен-

³ Цит. по: *West E.G. The Political Economy of American Public School Legislation // Journal of Law and Economics. Vol. 10 (October 1967). P. 101–128, цитата на с. 106.*

⁴ *Ibid.* P. 108.

⁵ Обратите внимание на терминологическую путаницу. Здесь «публичный» (public) отождествляется с «государственным» (governmental), хотя в других контекстах, как в случае «публичных библиотек», «предприятий общественного пользования» (public utilities), этого не происходит. Но если иметь в виду образовательный процесс, разве Гарвардский колледж является менее «публичным», чем Массачусетский университет?

ных им в качестве секретаря Массачусетского совета по образованию, Манн постоянно заявлял, что... образование являлось хорошей формой государственных инвестиций и увеличивало производительность»⁶. Хотя все аргументы апеллировали к общественному интересу, учителя и администраторы поддерживали движение за государственные школы исходя из узких эгоистических интересов. Они предвкусывали бóльшую стабильность занятости, бóльшие гарантии регулярной выплаты жалованья и бóльшую степень собственного контроля в том случае, если их работодателем будет правительство, а не родители.

«Несмотря на большие трудности и мощное сопротивление... основные контуры» системы, предложенной Манном, «были созданы к середине XIX столетия»⁷. С тех пор бóльшая часть детей посещала государственные школы. Только немногие продолжали посещать так называемые частные школы, главным образом школы, находившиеся под началом католической церкви и других религиозных конфессий.

Соединенные Штаты не были одиноки в своем переходе от системы с преобладанием частных школ к системе с преобладанием государственных школ. Один авторитетный источник охарактеризовал «постепенное принятие точки зрения о том, что образование должно быть обязанностью государства» как «наиболее значительную» общественную тенденцию XIX столетия, которая и во второй половине XX века «все еще оказывает влияние на системы образования во всех западных странах»⁸. Примечательно, что эта тенденция зародилась в Пруссии (в 1808 году) и, примерно в то же время, в наполеоновской Франции. Британия подключилась к движению даже после Соединенных Штатов. «Зачарованная идеями *laissez faire*, она долгое время колебалась, прежде чем допустить вмешательство государства в вопросы образования». В конце концов в 1870 году была введена система государственных школ, хотя начальное образование не было обязательным до 1880 года, а плата за обучение существовала до 1891 года⁹. В Англии, как и в США, школьное образование было практически всеобщим еще до того,

6 West E.G. Op. cit. P. 110.

7 Encyclopaedia Britannica. Vol. 7 (1970). P. 992.

8 Ibid. P. 998.

9 Ibid. P. 998–999.

как правительство взяло его в свои руки. Профессор Вест убедительно показал, что переход образования под правительственный контроль в Англии, как и в США, был результатом давления со стороны учителей, чиновников и благонамеренных интеллектуалов, а не родителей. Он делает вывод, что правительственный контроль над сферой образования привел к снижению качества и разнообразия школьного образования¹⁰.

Наряду с системой социального страхования образование является еще одним примером общности авторитарного и социалистического мировоззрений. Аристократическая и авторитарная Пруссия и императорская Франция были пионерами в государственном контроле за образованием. Социалистически ориентированные интеллектуалы в США, Англии и позднее во Франции были главными сторонниками государственного контроля в своих странах.

Введение государственной школьной системы в Соединенных Штатах, ставшей островком социализма в море свободного рынка, лишь в незначительной степени отражало зарождавшееся среди интеллектуалов недоверие к рынку и добровольному обмену. Главным образом, оно отражало значимость, придававшуюся сообществом идеалу равенства возможностей. Способность Горация Манна и его последователей «оседлать» эти умонастроения помогла им преуспеть в их крестовом походе.

Излишне говорить, что государственная система школьного образования трактовалась не как «социалистическая», а просто как «американская». Наиболее важным фактором, предопределившим характер функционирования системы, являлась ее политическая децентрализованность. Конституция США сильно ограничивала полномочия федерального правительства, и поэтому оно не играло значительной роли. Власти штатов в основном отдавали контроль над школами на откуп местному сообществу, городу, городку или административному району крупного города. Пристальный родительский контроль над политическим руководством школьной системы частично заменял конкурентную среду и обеспечивал воплощение в жизнь наиболее широко разделяемых пожеланий родителей.

Ситуация начала меняться еще до Великой депрессии. Объединялись и укрупнялись школьные округа, и все более широкие полномочия предоставлялись профессиональным работни-

¹⁰ West E.G. Education and the State. London: Institute of Economic Affairs, 1965.

кам образования. После депрессии, когда широкая общественность наравне с интеллектуалами преисполнилась безудержной верой в достоинства правительства, и особенно центрального правительства, упадок мелких школ и местных школьных советов превратился в полный разгром. Произошел быстрый сдвиг власти от местного сообщества к более крупным структурным единицам — крупному городу, округу, штату и, еще позднее, — к федеральному правительству.

В 1920 году 83% ассигнований на государственные школы осуществлялось из местных фондов, федеральные субсидии составляли менее 1%. В 1940 году доля местных фондов сократилась до 68%. В настоящее время она составляет меньше половины. Правительства штатов обеспечивали бóльшую часть остального финансирования: 16% — в 1920 году, 30% — в 1940-м, а в настоящее время — более 40%. Доля федерального правительства все еще невелика, но быстро увеличивается: от менее 2% в 1940 году до почти 8% в настоящее время.

По мере того как профессиональные работники образования получали все большую власть, контроль со стороны родителей ослабевал. Кроме того, функции, предписываемые школам, изменились. Все еще считается, что они должны учить чтению, письму и арифметике и передавать базовые ценности новому поколению. В дополнение к этому школьное обучение рассматривается как средство обеспечения социальной мобильности, расовой интеграции и других целей, лишь отдаленно связанных с его основным предназначением.

В главе 4 мы упоминали теорию бюрократического замещения, предложенную доктором Максом Гэммоном при исследовании британской национальной системы здравоохранения; по его словам, «в бюрократической системе... *увеличение расходов* непременно сопровождается *сокращением производства*... Такие системы действуют как „черные дыры“ в экономической вселенной, одновременно засасывая ресурсы и сокращая „выпуск“ продукции»¹¹.

Эта теория полностью применима к анализу последствий растущей бюрократизации и централизации государственной системы школьного образования в Соединенных Штатах. За период с 1971/1972 по 1977/1978 учебный год общая численность педагогического состава в государственных школах США возросла на

11

Gammon M. Health and Security. P. 27.

8%, затраты на обучение одного ученика в долларовом выражении увеличились на 58% (11% с поправкой на инфляцию). *Затраты явно выросли.*

Численность учащихся *снизилась* на 4%, количество школ также *уменьшилось* на 4%. При этом качество обучения *понижилось* еще больше, чем количественные показатели; об этом свидетельствует снижение отметок на стандартных экзаменах. *Выпуск явно снизился.*

Является ли снижение производства на единицу затрат следствием увеличения бюрократизации и централизации организации? Что касается фактов, за период с 1970/1971 по 1977/1978 учебный год число школьных округов сократилось на 17%, что явилось продолжением долговременной тенденции к увеличению централизации. Что касается бюрократизации, в более раннем пятилетнем периоде, за который у нас имеются данные, с 1968/1969 по 1973/1974 год число учащихся возросло на 1%, а общая численность педагогического состава — на 15%, и при этом число учителей выросло на 14%, а *руководителей* — на 44%¹².

Проблема школьного образования не является только «проблемой масштаба», связанной с укрупнением школьных округов и увеличением среднего числа учащихся в каждой школе. В конце концов, в промышленности увеличение масштабов зачастую оказывалось источником роста эффективности, снижения затрат и повышения качества. Промышленное развитие в США много выиграло от внедрения массового производства, т.е. от «эффекта масштаба». Почему в школьном образовании все должно быть иначе?

Дело не в отличии образования от других видов деятельности, а в разнице между системой, в которой потребитель имеет свободу выбора, и системой, в которой производитель находится на коне, а потребитель не имеет права голоса. Если потребитель имеет свободу выбора, предприятие может увеличивать свои размеры только в том случае, если оно производит продукцию, предпочтительную для потребителя с точки зрения его качества или цены. Сам по себе масштабы производства не помогут предприятию навязать потребителю свой продукт, если тот считает, что его достоинства не соответствуют цене. Гигантские размеры General Motors не мешают компании процветать. Вместе с тем крупные

¹² Мы благодарны Герберту Лобсенцу и Синтии Саво, представивших нам эти данные из своего банка данных по образованию.

размеры W.T. Grant & Co. не спасли корпорацию от банкротства. Когда потребитель имеет выбор, крупное производство может выжить, только если оно эффективно.

В политических системах масштаб, как правило, оказывает воздействие на свободу выбора потребителя. В небольших общинах отдельный гражданин чувствует, что он может в большей мере контролировать деятельность политических властей, чем в крупных городах, и это действительно так. Возможно, он не располагает такой же свободой выбора, как при покупке какого-либо товара, но, по крайней мере, у него имеется больше возможностей влиять на ход событий. Кроме того, при наличии множества небольших общин индивид может выбрать место жительства. Конечно, это сложный выбор, включающий много факторов. Тем не менее это означает, что местные органы власти должны обеспечить своих граждан услугами, за которые они согласны платить налоги. В противном случае эти органы власти будут смещены либо число налогоплательщиков сократится.

Когда власть оказывается в руках центрального правительства, ситуация сильно меняется. Отдельный гражданин чувствует, что он лишь в ограниченной степени может контролировать отдаленные и безличные политические органы. Возможность переезда в другое место все еще имеется, но она гораздо более ограничена.

В сфере школьного образования родители и дети являются потребителями, а учителя и школьная администрация — производителями. Централизация школьного образования привела к укрупнению подразделений, уменьшению возможности потребителей выбирать и увеличению власти производителей. Учителя, администраторы и профсоюзные функционеры ничем не отличаются от нас. Они также могут выступать в роли родителей, искренне желающих улучшить систему образования. Тем не менее их интересы в качестве учителей, администраторов и профсоюзных функционеров отличаются от их интересов как родителей и от интересов родителей, чьих детей они обучают. Их интересам отвечает еще бóльшая централизация и бюрократизация, даже если это не соответствует их интересам как родителей, — на самом деле единственный путь удовлетворения их интересов связан с уменьшением власти родителей.

Тот же самый феномен наблюдается везде, где правительственная бюрократия берет верх над выбором потребителя, будь то почтовая связь, вывоз мусора и т.п.

6. ЧТО НЕ ТАК С НАШИМИ ШКОЛАМИ?

В сфере школьного образования лишь люди с высокими доходами сохранили свободу выбирать. Мы можем посылать своих детей в частные школы, по сути дела дважды оплачивая их школьное обучение: уплатив сначала налоги, за счет которых финансируется система государственных школ, а потом и во второй раз, внося плату за обучение. Мы также можем выбирать место жительства, исходя из качества государственного школьного образования. Прекрасные государственные школы сконцентрированы в процветающих пригородах крупнейших городов, где родительский контроль остается реальным¹³.

Наихудшее положение сложилось в кварталах бедноты крупнейших городов — в Нью-Йорке, Чикаго, Лос-Анджелесе, Бостоне. Их обитатели с трудом могут платить двойную цену за школьное образование детей, хотя удивительно многие из них делают это, посылая своих детей в приходские школы. Они также не могут позволить себе переезд в районы с хорошими государственными школами. Единственный выход для них — это пытаться воздействовать на политические органы, отвечающие за государственные школы, хотя, как правило, это — трудная, если не безнадежная задача, для выполнения которой у них нет достаточных навыков. Для обитателей кварталов бедноты школьное образование их детей представляет собой наиболее неблагополучную сферу их жизнедеятельности, за исключением, пожалуй, защиты от преступности — другой «услуги», которую им должно обеспечить правительство.

Трагедия и ирония заключаются в том, что система, призванная обеспечить всем детям возможность овладеть общим языком и ценностями граждан США, предоставить им равные образовательные возможности, на практике ведет к усилению стратификации общества и увеличению неравенства образовательных возможностей. Расходы на школьное обучение в расчете на одного учащегося, как правило, одинаковы в кварталах бедноты и процветающих пригородах, но качество обучения существенно различается. В пригородах почти все деньги идут на обучение, а в кварталах бедноты бóльшая их часть идет на поддержание дисциплины, предотвращение вандализма или ликвидацию его последствий. Атмо-

¹³ Действительно, многие из этих государственных школ могут рассматриваться как, по сути дела, налоговые черные дыры. Если бы они были частными, плата за обучение не исключалась бы из суммы, учитываемой при уплате федерального подоходного налога. Но они финансируются из местных налогов, а местные налоги подлежат исключению.

сфера в некоторых таких школах напоминает скорее тюремную, чем учебную. В пригородах родители получают гораздо больше отдачи от своих налогов, чем в кварталах бедноты.

Ваучеры для начального и среднего образования

Школьное образование не должно оставаться в подобном состоянии даже в кварталах бедноты. Оно и не было таковым, когда родители осуществляли больший контроль над ним. Оно и сейчас не таково там, где родители все еще имеют контроль.

Сильная американская традиция добровольной деятельности дала много прекрасных примеров того, что можно сделать, когда родители имеют выбор. Мы посетили начальную приходскую школу Святого Иоанна Крестителя в одном из беднейших районов Бронкса (г. Нью-Йорк). Школа финансируется за счет средств благотворительного образовательного фонда г. Нью-Йорка, католической церкви и платы за обучение. Молодежь учится здесь потому, что родители выбрали эту школу. Почти все они из бедных семей, тем не менее родители оплачивают хотя бы часть затрат. Дети хорошо себя ведут, охотно учатся. Учителя преданы своему делу. Атмосфера спокойная и безмятежная.

Затраты на одного ученика здесь значительно ниже, чем в государственных школах, даже с учетом того, что преподаватели-священники работают бесплатно. При этом средняя успеваемость учеников школы на два балла выше, чем у их сверстников в государственных школах. Это объясняется тем, что учителя и родители свободны в выборе методов обучения. Частные средства заменили деньги налогоплательщиков. Контроль над обучением осуществляют не бюрократы, а люди, заинтересованные в качестве обучения.

Другим примером является средняя школа в Гарлеме. В 1960-х Гарлем был опустошен уличными беспорядками. Многие подростки бросили школу. Группа обеспокоенных родителей и учителей решила предпринять что-нибудь. Они воспользовались финансированием из частных фондов для того, чтобы занять пустующие помещения магазинов, и основали там школы. Одна из первых и наиболее успешных школ получила название «Гарлем Преп». Ее целью было привлечь молодых, с которыми не справились обычные школы.

«Гарлем Преп» не обладала адекватными материальными условиями. Многие учителя даже не имели нужных документов на

право преподавать в государственных школах. Но это не мешало им хорошо делать свое дело. Хотя многие ученики были исключены из других школ или сами бросили учиться, учителя нашли к ним подход.

Школа имела феноменальный успех. Многие выпускники поступили в колледжи, в том числе и в ведущие колледжи страны. Но, к сожалению, у этой истории несчастливый конец. В условиях экономического кризиса школе стало не хватать денег. Совет по образованию предложил Эду Карпентеру, руководителю и одному из основателей школы, деньги, но при условии, что школа перейдет в его подчинение. После долгой борьбы за сохранение независимости он сдался. Школу захватили бюрократы. Эд Карпентер писал: «Я чувствовал, что такая школа, как наша, наверняка погибнет и не сможет процветать под жестким бюрократическим контролем Совета по образованию... Наверное, нужно было подождать и не спешить. Я не верил, что нас ждет что-то хорошее. После перехода в ведение Совета по образованию не все шло гладко. Не все было плохо, но плохого было больше, чем хорошего».

Частные начинания такого рода очень полезны. Однако они только царапают поверхность проблемы, которую нужно решить.

Одним из способов существенного улучшения обучения, в первую очередь наименее благополучных детей, является предоставление большего контроля над обучением своих детей всем родителям, а не только состоятельным. Родители, как правило, наиболее заинтересованы в обучении своих детей и лучше всех знают об их способностях и потребностях. Социальные реформаторы и реформаторы системы образования, в частности, самоуверенно считают, что родители, особенно бедные и малообразованные, мало заинтересованы в обучении своих детей и недостаточно компетентны, чтобы делать за них выбор. Это пренебрежение ни на чем не основано. У таких родителей обычно невелики возможности выбора. Тем не менее американская история продемонстрировала достаточно примеров того, что, получив такую возможность, они зачастую были готовы пожертвовать и жертвовали многим ради благополучия своих детей.

Несомненно, у некоторых родителей отсутствует интерес к обучению своих детей или возможность и желание сделать разумный выбор. Но они составляют ничтожное меньшинство. В любом случае существующая система оказывает слишком мало помощи их детям.

Простым и эффективным способом обеспечить родителям больше возможностей выбора, сохраняя при этом имеющиеся источники финансирования, являются ваучеры. Предположим, что ваш ребенок посещает государственную начальную или среднюю школу. В 1978 году обучение каждого ребенка обходилось налогоплательщику в среднем в 2000 долларов в год. Если вы заберете ребенка из государственной школы и отдадите в частную, вы сэкономите налогоплательщикам эти 2000 долларов, но сами ничего из этой экономии не получите, поскольку эта сумма распределится между всеми налогоплательщиками, т.е. в лучшем случае ваши налоги сократятся на несколько центов. Вы должны в дополнение к налоговым платежам заплатить за частное обучение, что создает сильный стимул оставить вашего ребенка в государственной школе.

Предположим, что правительство говорит вам: «Если освободите нас от затрат на обучение вашего ребенка, мы дадим вам ваучер, лист бумаги, который можно обменять на обозначенную на нем сумму денег, но только при том условии, что вы используете его для оплаты обучения вашего ребенка в одной из утвержденных нами школ». Эта сумма может составить 2000 долларов или меньше, например, 1500 или 1000 долларов, чтобы разделить экономию между вами и другими налогоплательщиками. В любом случае вам будет возвращена часть денежного «взыскания», ограничивающего в настоящее время свободу выбора школы¹⁴.

Идея ваучеров воплощает в себе тот же самый принцип, что и GI bills (солдатские векселя), посредством которых обеспечиваются образовательные льготы ветеранам военной службы. Ветеран получает ваучер, который действителен только для оплаты расходов на образование, при этом он совершенно свободен в выборе учебного заведения, лишь бы оно отвечало определенным требованиям.

Родителям можно и нужно разрешить использовать ваучеры не только в частных, но и в государственных школах и не только в своем районе, городе или штате, но в любой другой школе, которая готова принять их ребенка. Благодаря этому у каждого родителя расширится возможность выбора, а школам при этом

¹⁴ Первым идею ваучеров предложил Милтон Фридман в работе «The Role of Government in Education» (Economics and the Public Interest / Ed. by R.A. Solo. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1955). Переработанная версия этой статьи стала главой 6 в книге «Капитализм и свобода» [рус. пер.: Фридман М. Капитализм и свобода. М.: Новое издательство, 2006].

придется взимать деньги за обучение (в полном объеме, если ваучер соответствует полной сумме, или частично). Государственные школы будут вынуждены соревноваться друг с другом и с частными школами.

Этот проект не освободит никого от бремени налогов на финансирование образования. Он просто предоставит родителям более широкий выбор формы получения их детьми школьного обучения, финансирование которого взяло на себя общество. Проект также не окажет воздействия на существующие требования к частным школам, нацеленные на то, чтобы обучение в них отвечало требованиям законов об обязательном образовании.

Мы рассматриваем ваучерный проект как частичное решение, поскольку он не оказывает воздействия на финансирование обучения и законы об обязательном образовании. Мы хотели бы пойти гораздо дальше. Можно было бы подумать, что чем больше процветает общество и чем более равномерно распределены в нем доходы, тем меньше причин для правительственного финансирования школьного образования. В любом случае родители несут большую часть расходов, и затраты на обеспечение одинакового качества обучения несомненно выше там, где они оплачиваются косвенным образом через налоги, а не непосредственно в виде платы за обучение — разве что школьное дело радикально отличается от других видов правительственной деятельности. На практике же доля правительственных расходов в совокупных расходах на образование растет параллельно с ростом среднедушевых доходов и более равномерным их распределением.

Можно предположить, что одной из причин этого является государственное регулирование образования, в условиях которого по мере роста доходов желание родителей увеличивать расходы на образование детей находит путь наименьшего сопротивления в виде роста финансирования государственных школ. Одно из преимуществ ваучерного плана состоит в стимулировании постепенного перехода к прямому финансированию образования родителями. Желание родителей потратить большую сумму на школьное образование может быть реализовано в виде дополнения к сумме, предоставляемой ваучером. Для самых бедных детей государственное финансирование может быть сохранено, но это не будет иметь ничего общего с нынешним состоянием, когда государство финансирует школы для 90% детей только потому, что 5 или 10% из них находятся в тяжелом материальном положении.

Законы об обязательном образовании являются оправданием государственного контроля форм и методов обучения в частных школах. Но совершенно непонятно, чем может быть оправдано существование законов об обязательном образовании как таковых. Наши собственные взгляды на этот предмет менялись с течением времени. Когда четверть века назад мы впервые начали писать об этой проблеме, мы признавали необходимость этих законов исходя из того, что «стабильное демократическое общество невозможно без минимального уровня грамотности и знаний у большинства граждан»¹⁵. Мы продолжаем верить в это, однако проведенное за это время исследование по истории школьного образования в США, Великобритании и других странах убедило нас в том, что система обязательного образования не является постоянным условием получения необходимого минимума грамотности и знаний. Как мы уже отмечали, это исследование показало, что школьное обучение в США было почти всеобщим еще до того, как появились законы об обязательном образовании или государственное финансирование школьного образования. Как большинство законов, законы об обязательном образовании имеют свои плюсы и минусы. Теперь мы не считаем, что плюсы оправдывают минусы.

Мы понимаем, что наши взгляды на финансирование и законы об образовании покажутся большинству читателей экстремистскими. Поэтому здесь мы только обозначаем эту проблему и воздерживаемся от дальнейшей аргументации. Мы возвращаемся к ваучерному проекту, который предполагает гораздо более скромное отступление от существующей практики.

В настоящее время единственной широко доступной альтернативой местным государственным школам является приходская школа. Только церкви имеют возможность субсидировать школьное образование в широких масштабах, и только субсидируемое обучение может конкурировать с «бесплатным» обучением. (Попробуйте продать товар, который кто-то раздает даром!) Ваучерный проект создаст более широкий ряд альтернатив, если только он не будет саботироваться посредством применения слишком строгих стандартов для его «утверждения». Возможность выбора между самими государственными школами сильно увеличится. Размеры государственных школ будут зависеть от числа привлеченных

15

Friedman M. The Role of Government in Education. P. 86.

ими клиентов, а не от политически определяемых территориальных границ или распределения учеников между ними. Родители, организовавшие некоммерческие школы, получают гарантированные средства для покрытия своих затрат. Добровольные организации, начиная от христианского союза молодежи и кончая бойскаутами, смогут открывать свои школы и привлекать клиентов. И что особенно важно, могут появиться новые типы частных школ, которые займут свои ниши на обширном рынке.

Рассмотрим вкратце некоторые возможные проблемы, связанные с ваучерным проектом, и ряд возможных возражений.

1. *Отношения между церковью и государством.* Если родители будут использовать ваучеры для оплаты обучения в приходских школах, нарушит ли это Первую поправку (к Конституции США)? Даже если нет, желательно ли проведение политики, которая может привести к усилению роли религиозных институтов в школьном образовании?

Верховный суд, как правило, выступает против законов штатов, предусматривающих помощь родителям, отдающим детей в приходские школы. Однако ему еще не приходилось принимать постановления о реализации ваучерных проектов, охватывающих государственные и негосударственные школы. Какое бы решение ни принял Верховный суд относительно идеи ваучеров, он, очевидно, одобрит проект, исключая школы, связанные с церковью, но включающий все прочие частные и государственные школы. Такой ограниченный проект будет намного лучше существующей системы и, возможно, будет не намного хуже варианта, не предусматривающего ограничений. Школы, субсидируемые церковью, смогут принимать участие в ваучерном проекте, если в них будут разграничены две составные части: светская часть, которая будет реорганизована в самостоятельную школу, удовлетворяющую условиям ваучерного проекта, и религиозная часть, организованная как внешкольное или воскресное обучение, плата за которое будет вноситься родителями или церковными фондами.

Конституционные вопросы должны быть улажены судом. Однако необходимо подчеркнуть, что ваучеры выдаются *родителям, а не школам*. В соответствии с системой GI bills, ветераны могут свободно посещать католические и другие колледжи, и, насколько нам известно, проблем с Первой поправкой никогда не возникало. Получатели пенсий из системы социального страхования и пособий из системы социального обеспечения имеют право покупать

продукты на церковных базарах и даже делать пожертвования в пользу церкви, и при этом вопрос о Первой поправке также не поднимался.

Мы убеждены в том, что штраф, налагаемый на родителей, которые не отдают своих детей в государственные школы, нарушает дух Первой поправки, независимо от того, что могут решить юристы и судьи по поводу ее буквы. В государственных школах также обучают религии, не формальной теологической теории, а совокупности ценностей и убеждений, составляющих религию во всем, кроме названия предмета. Существующая система ограничивает религиозную свободу родителей, не разделяющих религию, которой учат в государственных школах, но они вынуждены платить за то, что их детям вдалбливают эту доктрину, или платить еще больше за то, чтобы их дети избежали подобной индоктринации.

2. Финансовые затраты. Второе возражение против ваучерного проекта заключается в том, что он приведет к росту общих затрат налогоплательщиков на школьное образование, поскольку придется обеспечить ваучерами около 10% детей, посещающих приходские и другие частные школы. Это является «проблемой» только для тех, кто не принимает во внимание существующую дискриминацию родителей, посылающих детей в негосударственные школы. Всеобщая ваучерная система покончит с несправедливостью в использовании налоговых средств на обучение одних детей за счет других.

В любом случае имеется простое и честное решение: пусть стоимость ваучера будет меньше, чем нынешние затраты на ребенка, обучающегося в государственной школе, чтобы сохранить существующую общую величину затрат. Меньшие расходы частной конкурентоспособной школы, скорее всего, обеспечат более высокое качество обучения, чем большая сумма, расходуемая сегодня государственными школами. Об этом свидетельствуют значительно меньшие затраты в расчете на одного ученика в приходских школах. (Тот факт, что роскошные элитарные школы берут высокую плату за обучение, не является контраргументом; точно так же, как и цена в 12,25 долларов, которую определил «Клуб 21» за его «гамбургер 21» в 1979 году, не означает, что «Мак-доналдс» не может получать прибыль, продавая гамбургер за 45 центов или биг-мак за 1,05 доллара.)

3. Возможность мошенничества. Как можно гарантировать, что ваучер будет использован на оплату образования, а не на пиво для папы и одежду для мамы? Ответ заключается в том, что ваучер

должен быть представлен в *утвержденную* школу или учебное заведение и может быть обращен в наличные деньги только такой школой. Это не может предотвратить *все* злоупотребления, как, например, «откат» части денег родителям, но при этом мошенничество будет сохраняться на приемлемом уровне.

4. *Расовая проблема.* В ряде южных штатов вводились временные ваучерные проекты, чтобы избежать расовой интеграции. Они были признаны неконституционными. При ваучерной системе можно так же легко избежать дискриминации, как и в государственных школах, осуществляя выплаты по ваучерам только тем школам, в которых отсутствует дискриминация. Более сложная проблема, насторожившая отдельных исследователей проблемы ваучеров, связана с тем, что добровольность выбора, предоставляемая ваучерами, может усилить расовую и классовую разделенность в школах и тем самым обострить расовый конфликт и содействовать развитию все более сегрегированного и иерархического общества.

Мы убеждены в том, что ваучерный проект будет оказывать совершенно противоположное воздействие; он сгладит расовый конфликт и будет способствовать созданию общества, в котором черные и белые сограждане будут сотрудничать для достижения совместных целей, уважая личные интересы и права друг друга. Большая часть возражений против насильственной интеграции вызвана не расизмом, а более или менее обоснованными опасениями за физическую безопасность детей и качество их образования. Интеграция наиболее успешно проходила тогда, когда она была результатом выбора, а не принуждения. Негосударственные и приходские школы всегда были на переднем фронте движения к интеграции.

Проблема насилия, обостряющаяся в государственных школах, возникла только потому, что его жертвы были вынуждены посещать данную школу. Дайте настоящую свободу выбора, и учащиеся — черные и белые, бедные и богатые, на Севере или на Юге — покинут школы, неспособные поддерживать порядок. Дисциплина редко превращается в проблему в частных школах, где учащихся обучают профессиям радио- и телевизионных мастеров, секретарей-машинисток и т.п.

Разрешите государственным школам специализироваться подобно частным школам, и общий интерес преодолет расовые предрассудки и приведет к большей интеграции, чем теперь. Интеграция будет происходить на деле, а не только на бумаге.

Ваучерная схема упразднит принудительную перевозку детей на школьных автобусах, вызывающую возражения большей части чернокожих и белых. Перевозка на автобусах будет осуществляться и может даже увеличиться, но она будет добровольной, как и перевозка детей в музыкальные и балетные школы.

Нежелание чернокожих лидеров поддержать ваучерный план долгое время было для нас загадкой. Именно их избиратели получили бы самые большие выгоды. Это предоставило бы им контроль над школьным образованием своих детей, избавило бы от доминирования как городских политиков, так и, что еще важнее, бюрократов от образования. Чернокожие лидеры зачастую отдают своих детей в частные школы. Почему они не помогают другим делать то же самое? Ответ, по нашему мнению, заключается в том, что ваучеры освободили бы чернокожее население от господства их собственных лидеров, которые в настоящее время рассматривают контроль над школьным образованием как источник политического покровительства и власти.

По мере ухудшения возможностей получения образования для массы чернокожих детей, растущее число чернокожих преподавателей, журналистов и других лидеров сообщества стало поддерживать идею ваучеров. «Конгресс за расовое равенство» превратил поддержку ваучеров в основной пункт своей политической программы.

5. Проблема экономических классов. Вопрос, больше всего разделивший исследователей ваучеров, связан с их возможным воздействием на социальную и экономическую классовую структуру. Одни утверждали, что большая ценность государственной школы заключается в том, что она является своего рода плавильным котлом, в котором богатые и бедные, черные и белые учатся жить вместе. Такая метафора, возможно, справедлива для небольших общин, но совершенно непригодна для крупных городов. Там государственные школы способствуют стратификации, поскольку качество и стоимость образования напрямую зависят от места жительства. Совсем не случайно то, что самые известные в стране государственные школы расположены в районах с высокими доходами.

Вероятно, многие дети продолжают посещать ближайшую школу и после внедрения ваучерного проекта. Возможно, их станет даже больше, чем теперь, поскольку ваучеры покончат с принудительными перевозками. Однако, поскольку ваучерный проект сде-

6. ЧТО НЕ ТАК С НАШИМИ ШКОЛАМИ?

дает жилые районы более разнородными, местные школы, служащие любому сообществу, станут менее однородными, чем сейчас. Средние школы почти наверняка сделаются менее стратифицированными. Школы, созданные в соответствии с общими интересами, например, делающие упор в обучении на изучение искусства, естественных наук, иностранных языков, будут привлекать учащихся из разных жилых районов. Несомненно, свободный выбор все еще сохранит элемент классовости в составе учащихся, но в будущем он уменьшится.

Одна из черт ваучерного проекта, вызывающая особую озабоченность, связана с возможностью «добавления» родителями своих средств к ваучерам. Если стоимость ваучера составит, например, 1500 долларов, родители смогут добавить 500 долларов и послать своего ребенка в школу, которая берет за обучение 2000 долларов. Некоторые боятся, что это еще больше усилит различия в образовательных возможностях, поскольку малообеспеченные родители не станут доплачивать к ваучерам, а родители со средними и высокими доходами пойдут на большие расходы.

Это соображение даже привело к тому, что некоторые сторонники ваучерных проектов предлагали запретить такие доплаты¹⁶.

Кунс и Шугарман пишут, что

свобода доплачивать свои собственные деньги делает модель Фридмана неприемлемой для многих, даже для нас... Семьи, неспособные платить дополнительные деньги, станут клиентами тех школ, которые не взимают платы дополнительно к ваучеру, а более состоятельные смогут выбирать между более дорогими школами. То, что сегодня является личным выбором богатых, который полностью обеспечивается их частными средствами, превратится в возмутительную привилегию, поддерживаемую государством... Это нарушает фундаментальный ценностный принцип, согласно которому любой проект свободного выбора места обучения должен обеспечивать каждой семье равные возможности посещать любую школу, участвующую в проекте.

¹⁶ См.: *Jencks C. et al. Education Vouchers: A Report on Financing Elementary Education by Grants to Parents. Cambridge, Mass.: Center for the Study of Public Policy, 1970; Koons J.E., Sugarman S.D. Education by Choice: The Case of Family Control. Berkeley: University of California Press, 1978.*

Даже в рамках проекта свободного выбора школы, предусматривающего доплату за обучение, бедные семьи могли бы получить больше выгоды, чем сегодня. Фридман аргументированно показал, насколько именно. Однако, как бы это ни улучшило их образование, сознательное финансирование правительством экономической сегрегации для нас неприемлемо. Если схема Фридмана будет единственным политически жизнеспособным экспериментом с возможностью выбора, мы не будем в восторге от этого¹⁷.

Этот подход представляется нам образцом эгалитаризма, рассмотренного нами в предыдущей главе: разрешая родителям бросать деньги на ветер, мы запрещаем им тратить их на улучшение обучения своих детей. Особенно замечательно то, что эта критика исходит от Кунса и Шугармана, которые в другом месте сказали: «Приверженность равенству, осознанно жертвующая индивидуальным развитием детей, представляется нам окончательным искажением того хорошего, что есть в эгалитарном инстинкте»¹⁸. Мы всецело согласны с этим утверждением. По нашему мнению, больше всего от ваучеров выиграют самые бедные. Как можно оправдать возражения против проекта, «сколь бы он ни улучшил образование» бедных, под предлогом несогласия с «правительственным финансированием» «экономической сегрегации», даже если бы было доказано, что так и будет? Напротив, заслуживающие внимания исследования убеждают нас, что проект будет иметь прямо противоположный эффект. При этом мы должны отметить, что «экономическая сегрегация» термин настолько смутный, что смысл его трудно понять.

Религия эгалитаризма настолько сильна, что некоторые сторонники ограниченных ваучеров не соглашаются даже на эксперименты с неограниченными ваучерами. Хотя никто пока не предложил ничего, кроме голословных утверждений о том, что неограниченная ваучерная система будет благоприятствовать «экономической сегрегации».

Эта точка зрения представляется нам еще одним примером склонности интеллектуалов клеветать на малообеспеченных родителей. Даже самые бедные люди могут наскрести несколько лишних долларов, чтобы улучшить качество обучения своих детей, хотя им

17 *Koons J.E., Sugarman S.D. Education by Choice. P. 191.*

18 *Ibid. P. 130.*

не по силам полная сумма нынешних расходов на обучение в государственных школах. Мы подозреваем, что бедные будут практиковать доплаты не менее часто, чем все остальные, хотя сами суммы будут меньше.

Как уже отмечалось, наша точка зрения состоит в том, что введение системы неограниченных ваучеров будет наиболее эффективным способом реформирования системы образования, а также подорвет основы существующей экономической сегрегации. Нынешняя система образования обрекает многих детей, обитающих в кварталах бедноты, на образ жизни, исполненный несчастий, нищеты и преступлений. Мы не в состоянии дать здесь полное обоснование этой нашей уверенности. Наша убежденность основывается на том, что вряд ли существует какая-либо другая категория товаров или услуг (кроме защиты от преступности), доступность которой в настоящее время столь сильно различается для разных экономических групп, как качество образования. Различаются ли супермаркеты, обслуживающие различные экономические группы, с точки зрения качества товаров в такой же мере, как школы? Ваучеры вряд ли улучшат качество обучения для богатых, лишь в небольшой степени — для среднего класса и в огромной степени — для низших классов. Очевидно, выгода, которую получают бедные, с лихвой компенсирует тот факт, что некоторые богатые или среднеобеспеченные родители избавятся от необходимости дважды платить за обучение своих детей.

б. *Сомнения насчет новых школ.* Не является ли все это несбыточной мечтой? В настоящее время все частные школы являются либо приходскими, либо элитными школами-интернатами. Не приведет ли введение ваучеров к тому, что именно эти школы получат субсидии, в то время как основная масса обитателей трущоб останется в худших школах? Какие доводы можно привести в пользу того, что действительно появятся альтернативные варианты?

Идея в том, что рынок возникнет там, где сегодня он отсутствует. Крупные города, штаты и федеральное правительство расходуют сегодня почти 100 миллиардов долларов в год на начальное и среднее образование. Эта сумма на треть больше того, что тратится ежегодно в ресторанах и барах на еду и напитки. Таким образом, меньшая сумма обеспечивает огромное разнообразие ресторанов и баров для людей всех классов и в любом месте. Бóльшая сумма или даже ее часть обеспечит создание огромного разнообразия школ.

Возникнет обширный рынок, который привлечет много участников, и тех, кто сейчас работает в государственных школах, и тех, кто занят в других сферах. В процессе обсуждения ваучерного проекта в различных аудиториях мы были удивлены числом людей, которые говорили: «Я всегда хотел учить [или руководить школой], но я терпеть не могу чиновников от образования, бюрократию и общую окостеневшую структуру государственных школ. В рамках вашего проекта я бы попытался открыть школу».

Многие новые школы будут созданы некоммерческими группами. Другие будут созданы с целью получения прибыли. Невозможно предсказать итоговую структуру школьной индустрии. Ее определит конкуренция. Можно сделать лишь одно предположение: выживут только те школы, которые смогут соответствовать потребностям своих клиентов — точно так же, как рестораны и бары. Об этом позаботится конкуренция.

7. Влияние на государственные школы. Очень важно отделить риторику школьной бюрократии от возможных реальных проблем. Национальная ассоциация образования и Американская федерация учителей заявляют, что ваучеры разрушат систему государственных школ, которая, по их мнению, является фундаментом и краеугольным камнем нашей демократии. Их заявления не подкрепляются какими-либо свидетельствами того, что государственная система образования сегодня достигает результатов, которые ей приписывают, хотя это может быть справедливым для прежних времен. Точно так же защитники государственного образования никогда не могут объяснить, почему государственная система образования, если она так хороша, должна опасаться конкуренции со стороны неправительственных, конкурентоспособных школ, а в противном случае почему нужно протестовать против ее «разрушения».

Угроза государственным школам возникает вследствие их недостатков, а не достижений. В небольших тесно сплоченных общинах, где государственные школы, в частности начальные, сегодня работают вполне удовлетворительно, никакой даже самый всеобъемлющий ваучерный проект не сможет оказать негативное воздействие на государственные школы. Государственные школы будут продолжать доминировать, возможно, они даже улучшат свою работу вследствие потенциальной угрозы конкуренции. Но в других местах, особенно в районах городских трущоб, где государственные школы работают очень плохо, многие родители, без сомнения, будут стремиться отдавать своих детей в негосударственные школы.

6. ЧТО НЕ ТАК С НАШИМИ ШКОЛАМИ?

В этой связи возникнут временные трудности. Родители, наиболее озабоченные благополучием своих детей, переведут их в другие школы в первую очередь. Даже если их дети не обладают большими способностями, чем оставшиеся дети, у них будет более сильная мотивация к обучению и более благоприятная домашняя подготовка. Существует возможность того, что в некоторых государственных школах останутся «отбросы», и это приведет к еще большему ухудшению качества обучения.

По мере завоевания позиций частным рынком качество обучения возрастет настолько, что даже худшие школы, хотя они и останутся на *относительно* низком уровне, повысят свое качество в абсолютном выражении. Как показал опыт «Гарлем Преп» и других экспериментальных школ, многие ученики, ранее считавшиеся «отбросами», показывали хорошие результаты в школах, пробудивших в них энтузиазм взамен враждебности и апатии.

Как отметил А. Смит два века назад,

не требуется совсем никакой дисциплины для принуждения посещать лекции, которые действительно заслуживают этого... Принуждения и дисциплина могут быть, без сомнения, до известной степени необходимы для того, чтобы заставить детей... не пренебрегать теми предметами обучения, усвоение которых признается необходимым для младшего возраста; но для детей старше двенадцати или тринадцати лет, при условии, что учитель выполняет свои обязанности, принуждение или дисциплина вряд ли могут оказаться необходимыми для прохождения той или иной части образования.

... Следует отметить, что наилучшие результаты получаются, по общему правилу, в тех отраслях обучения, для которых не существует общественных школ¹⁹.

Препятствия к введению ваучерного проекта

С тех пор как в середине 50-х годов прошлого столетия мы впервые предложили ваучерный проект в качестве практического метода устранения недостатков системы государственных школ, он получает растущую поддержку. Сторонниками этой идеи стал ряд обще-

¹⁹ Smith A. The Wealth of Nations. Vol. II. P. 253 [рус. пер.: Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. С. 546–547].

национальных организаций²⁰. Начиная с 1968 года Федеральная служба экономических возможностей и затем Федеральный институт образования поощряли и финансировали исследования в области ваучерных проектов, а также предложили помощь в финансировании экспериментальных ваучерных проектов. В 1978 году в штате Мичиган проводилось голосование по конституционной поправке о введении ваучерной системы. В 1979 году в Калифорнии возникло движение по подготовке к голосованию в 1980 году конституционной поправки о введении ваучерного проекта. В 1979 году в штате Мичиган был создан некоммерческий институт по изучению образовательных ваучеров²¹. На федеральном уровне несколько раз были близки к принятию законопроекты, предусматривавшие ограниченные налоговые скидки на плату за обучение в негосударственных школах. Все эти меры не являются ваучерными проектами в полном смысле этого слова, а представляют собой частные варианты, поскольку величина налоговых скидок ограничена, а люди, не платящие налогов или платящие небольшие налоги, остаются в стороне.

Явный эгоистический интерес чиновников от образования является главным препятствием для введения рыночной конкуренции в сфере школьного образования. Эта заинтересованная группа, которая играла ключевую роль во внедрении системы государственных школ в США и Великобритании, непреклонно сопротивляется каждой попытке изучения, исследования или экспериментирования с ваучерными проектами.

Кеннет Б. Кларк, негритянский просветитель и психолог, обобщил взгляды школьной бюрократии:

Вряд ли изменения, необходимые для увеличения эффективности городских государственных школ, произойдут только потому, что они необходимы... Важнейшим моментом в понимании способности образовательного истеблишмента сопротивляться изменениям является тот факт, что система государственных школ является защищенной государственной монополией, минимальную конкуренцию которой составляют частные и приходские школы.

²⁰ Например, Citizens for Educational Freedom, The National Association for Personal Rights in Education.

²¹ Education Voucher Institute, создан в мае 1979 года в Мичигане.

Немногие критики американской городской государственной школы — даже такие суровые, как я, — отваживаются усомниться в показателях современной организации государственного образования... Они также не дерзают усомниться в пригодности критериев и стандартов отбора управляющих, директоров, учителей или в соответствии этих критериев целям государственного образования — подготовке грамотных и информированных людей, которые продолжают дело демократии, а также задаче воспитания человеческих существ, наделенных восприимчивостью к социальным проблемам, достоинством, творческими способностями и уважением к человеческой природе других людей.

Монополии нет нужды искренне заботиться обо всех этих проблемах. До тех пор пока локальные школьные системы получают гарантированную помощь правительств штатов и растущую федеральную помощь, не неся при этом никакой ответственности, неизбежно возникающей в условиях агрессивной конкуренции, было бы слишком сентиментальным ожидать сколь-нибудь значительного роста эффективности государственных школ. Если нынешняя система не имеет альтернативы, за исключением существующих частных и приходских школ, которые достигли предела своего роста, тогда возможности улучшения государственного образования ограничены²².

Обоснованность этой оценки была впоследствии продемонстрирована реакцией образовательного истеблишмента на предложение федерального правительства о финансировании эксперимента с ваучерами. Во многих общинах было выдвинуто множество перспективных инициатив. Так, Вильям Биттенбендер, председатель Совета по образованию штата Нью-Гемпшир, посвятил себя внедрению экспериментального ваучерного проекта. Казалось, были созданы прекрасные условия, федеральное правительство предоставило гранты, были тщательно проработаны детали проекта, выбраны общины для проведения эксперимента, получено предварительное

22

Clark K.B. Alternative Public School Systems // Harvard Educational Review. Vol. 38. № 1 «Equal Educational Opportunity» (Winter 1968). P. 100–113, цитата на с. 110–111.

согласие родителей и чиновников. Когда все было готово к началу эксперимента, одна местная община за другой стали отказываться от участия под давлением руководителей местных образовательных органов. В результате все начинание рухнуло.

Только одна из инициатив была успешно реализована в Алум-Рок (Калифорния), хотя и в сильно урезанном виде. Однако этот эксперимент лишь с большой натяжкой можно считать адекватной апробацией ваучерной системы. Он ограничивался несколькими государственными школами, и, кроме того, родителям не разрешалось делать доплаты к ваучеру. Было создано большое число так называемых мини-школ, каждая из которых имела собственную учебную программу. В течение трех лет родители могли выбирать школу для своих детей²³.

Как указывает Дон Айерс, отвечавший за эксперимент, «возможно, самым значительным явился тот факт, что впервые учителя получили какую-то власть и имели возможность формировать учебные программы в соответствии с потребностями детей. Власти штата и местный школьный совет не навязывали школам типовые учебные программы... Родители более активно участвовали в деятельности школ. Они чаще посещали собрания. Они также имели возможность забрать своего ребенка из одной мини-школы и перевести в другую».

Несмотря на ограниченные масштабы этого эксперимента, предоставление родителям большего выбора оказало огромное воздействие на качество образования. Например, школа Мак-Коллем по показателям тестирования поднялась с тринадцатого на второе место среди школ района.

Но эксперимент был прекращен под давлением образовательного истеблишмента.

Такое же сопротивление имеет место в Англии, где одна очень активная группа, называющая себя Сторонники ваучерного эксперимента в образовании в репрезентативных районах, на протяжении четырех лет пытается провести эксперимент в одном из городков графства Кент. Местные власти благосклонно отнеслись к эксперименту, но образовательный истеблишмент упорно сопротивляется.

Отношение профессиональных работников образования к ваучерам прекрасно выразил Денис Джи, директор школы в Эш-

23

Weiler D.A. A Public School Voucher Demonstration: The First Year at Alum Rock. Santa Monica, Calif.: The Rand Corporation, 1974 (= Rand Report № 1495).

форде (Кент) и руководитель местного союза учителей: «Мы рассматриваем этот мерзкий клочок бумаги (ваучер) как барьер между нами и родителями. Они приходят, держа его в руках, и заставляют нас делать то или другое. Все, что нами делается, делается в лучших интересах любого Вилли или Джонни, а не потому, что нам скажут: „Если вы не сделаете этого, то мы сделаем это“. Мы выступаем именно против этой философии рынка».

Другими словами, мистер Джи возражает против предоставления возможности потребителям, в нашем случае родителям, судить о качестве образования, которое получают их дети. Он хочет, чтобы вместо родителей все решали бюрократы.

«Родителям мы подотчетны, — говорит мистер Джи, — через наши руководящие органы; Совету Кентского графства — через инспекцию, а Государственному секретарю — через инспекцию Ее Величества. Это — профессионалы, способные выносить компетентные суждения. Я не уверен, что родители знают, что лучше всего для их детей с точки зрения образования. Они знают, что им полезно есть. Они знают, как лучше обеспечить домашние условия. Но нас специально готовили, чтобы изучать проблемы детей, обнаруживать их слабые стороны, делать именно те вещи, которые им нужны, и мы хотим делать это свободно в кооперации с родителями, а не под их давлением». Излишне говорить, что хотя бы некоторые родители видят вещи в совершенно другом свете. В Кенте местному электрику и его жене пришлось целый год бороться с бюрократией за право отдать своего сына в школу, которую они считают наиболее подходящей для него.

Говорит Морис Уолтон:

В такой системе, как эта, думаю, мы, родители, не имеем никакой свободы выбора. Учителя говорят им, что для них хорошо. Им говорят, что учителя делают все как надо, а им нужно просто не вмешиваться. Если бы ввели систему ваучеров, я думаю, это сблизило бы учителей и родителей. Родитель, который беспокоится о своем ребенке, забрал бы его из школы, в которой учат плохо, и отдал в хорошую... Если школа чуть не рухнула, потому что там ничего, кроме вандализма, то это простое отсутствие дисциплины, и дети там ничему не учатся — что ж, с моей точки зрения это хорошее дело.

Я могу понять учителей, которые говорят, что это пистолет у моей головы, но пока что они сами держат под таким же

пистолетом родителей. Родитель приходит к учителю и говорит, такое дело, мне не нравится то, что вы делаете, и учитель может ему ответить, и очень жестко. Ты не можешь забрать его отсюда, не можешь его перевести, не можешь делать, что тебе захочется, так что иди отсюда и не доставай меня. Сегодня есть учителя с таким отношением, и очень много. Но теперь [с появлением ваучеров] все перевернулось, и роли поменялись. Я могу говорить с учителями только жестко. Им нужно подтянуться и сделать нам хорошее предложение, и мы должны больше участвовать.

Несмотря на неослабевающее противодействие образовательного истеблишмента, мы убеждены, что ваучеры или их эквиваленты будут рано или поздно введены. Мы питаем здесь больше оптимизма, чем в сфере социального обеспечения, потому что образование столь глубоко затрагивает многих из нас. Мы готовы предпринять значительно больше усилий, чтобы улучшить школьное образование наших детей, нежели для того, чтобы уменьшить потери и несправедливость в распределении пособий. Недовольство школьным образованием растет. Насколько мы можем судить, предоставление родителям более широкого выбора является единственным доступным способом уменьшения существующей неудовлетворенности. Идея ваучеров постоянно отвергается, но не менее постоянно возникает вновь, обретая все большую поддержку.

Проблемы высшего образования

В современной Америке в сфере высшего образования проблемы те же, что и в начальном и среднем: качество и справедливость. Однако отсутствие требования об обязательности высшего образования сильно меняет дело. Закон ни от кого не требует посещать высшее учебное заведение. Поэтому студенты имеют широкий выбор колледжей и университетов, если они хотят продолжить образование. Широкий выбор смягчает проблему качества, но обостряет проблему справедливости.

Качество. Поскольку никто не посещает колледж или университет против своей воли, не существует учебных заведений, которые не соответствуют, хотя бы в минимальной степени, требованиям студентов.

Однако здесь возникает совершенно иная проблема. В государственных заведениях с низкой платой за обучение студенты

являются клиентами второго сорта. Они здесь в роли объектов благотворительности, которую частично финансируют налогоплательщики. Эта особенность оказывает влияние на студентов, профессорско-преподавательский состав и администраторов.

Низкая плата за обучение означает, что колледжи и университеты городов и штатов привлекают не только многих серьезных студентов, заинтересованных в получении образования, но также и тех молодых людей и девушек, которые поступают в них только потому, что плата низкая, проживание и питание субсидируются, а также и потому, что здесь много молодежи. Для таких студентов колледж является приятной интермедией между средней школой и поступлением на работу. Посещение занятий, сдача экзаменов, получение проходных баллов являются для них платой за полученные преимущества, а *не* основной причиной их пребывания в учебном заведении.

Одним из следствий этого является высокий процент студентов, бросающих учебу. Например, в одном из лучших государственных университетов США, Калифорнийском университете в Лос-Анджелесе, лишь около половины внесенных в списки студентов завершают базовый университетский курс — и это очень высокий процент выпуска для государственных высших учебных заведений. Некоторые из недоучившихся студентов перешли в другие учебные заведения, но это мало меняет общую картину.

Другим следствием является атмосфера в аудиториях, которая скорее угнетает, чем вдохновляет. Конечно, ситуация не везде одинакова. Студенты могут выбирать курсы лекций и преподавателей в соответствии со своими интересами. В каждом учебном заведении серьезные студенты и преподаватели умеют найти друг друга, чтобы совместно заниматься делом. Но опять же, это лишь отчасти компенсирует напрасные потери времени студентов и денег налогоплательщиков.

В колледжах и университетах крупных городов и штатов работают хорошие педагоги и заинтересованные студенты. Однако преподаватели и руководство престижных государственных учебных заведений получают вознаграждение не за качество преподавания. Преподаватели продвигаются по службе в соответствии с результатами своих научных исследований и публикациями; администраторы получают повышение в зависимости от объемов финансирования, которое им удастся получить от законодательных органов штатов. В итоге даже самые знаменитые университеты, та-

кие как Калифорнийский университет, Висконсинский университет, Мичиганский университет, не славятся качеством обучения. Их репутация складывается из дипломных работ, научных исследований и достижений легкоатлетических команд — за это их и ценят.

В частных учебных заведениях картина совершенно иная. Студенты в таких заведениях платят высокую плату за образование, покрывающую большую часть, если не все расходы на обучение. Источником денег являются родители, заработки самих студентов, кредиты или стипендии. Важно то, что студенты являются главными клиентами; они платят за все, а потому хотят получить за свои деньги максимум возможного.

Колледж продает обучение, а студенты покупают его. Как и на большинстве частных рынков, обе стороны заинтересованы в том, чтобы быть полезными друг другу. Если колледж не обеспечивает желаемое для студентов качество образования, они могут перейти в любое другое учебное заведение. Студенты хотят получить максимум за свои деньги. Как заметил один из студентов Дартмутского колледжа, являющегося престижным частным заведением, «когда вы поймете, что каждая лекция стоит 35 долларов, то, только представив, что можно было бы купить на эти 35 долларов, вы обязательно пойдете на эту лекцию».

В результате доля студентов частных институтов, закончивших базовый курс обучения, гораздо выше, чем в государственных учреждениях, — в Дартмутском колледже 95%, а в Калифорнийском университете только 50%. Отметим, что показатели обоих учебных заведений являются нетипично высокими для своих категорий, но вот разница между ними как раз типична.

В определенном смысле представленная картина частных колледжей и университетов слишком упрощена. В дополнение к обучению они производят и продают еще два продукта: мемориалы и научные исследования. Частные лица и фонды вносят пожертвования на строительство и содержание большей части зданий и оборудования частных колледжей и университетов, а также обеспечивают жалованье профессуры и стипендии студентов. Большая часть научных исследований финансируется за счет пожертвований, специальных грантов федерального правительства или других целевых источников. Дарители делают пожертвования, поскольку хотят содействовать развитию желаемых направлений. Вдобавок названные в их честь здания, именные оклады профессоров и стипендии также увековечивают память об этих лицах, и поэтому мы считаем их мемориалами.

6. ЧТО НЕ ТАК С НАШИМИ ШКОЛАМИ?

Комбинированная продажа обучения и мемориалов служит примером во многом недооцененной изобретательности добровольного рыночного сотрудничества в направлении эгоистического интереса на достижение более широких социальных целей. Генри М. Левин пишет: «Сомнительно, что рынок окажет поддержку кафедре классических языков или многим гуманитарным программам, которые, по мнению широкой общественности, оказывают воздействие на качество жизни в нашем обществе. Единственным способом сохранения этих видов деятельности являются прямые общественные субсидии (т.е. правительственные гранты)»²⁴. Г-н Левин сильно ошибается. Рынок — в широком понимании — поддерживает социальную активность частных институтов. Они привлекательны для дарителей именно потому, что приносят пользу обществу, а не служат узкому эгоистическому интересу фондов. Предположим, что миссис X хочет увековечить память своего мужа. Сочтет ли она за честь тот факт, что обрабатывающее предприятие ABC назовет его именем новую фабрику? Однако, если миссис X профинансирует библиотеку или университетское здание, которые будут названы в его честь, или именные оклады профессоров или стипендии студентов, это станет настоящей данью уважения мистеру X. Именно потому, что здесь явлено служение обществу.

Студенты двояким образом участвуют в совместном предприятии, производящем обучение, мемориалы и научные исследования. Они являются клиентами, но в то же время и работниками. Содействуя продаже мемориалов и научных исследований, они вносят вклад в фонды, предназначенные для преподавания, и таким образом зарабатывают часть средств на собственное содержание. Это еще один пример того, насколько сложны и трудноуловимы пути и потенциальные возможности добровольного сотрудничества.

Многие номинально государственные высшие учебные заведения на самом деле являются смешанными. Они взимают плату за обучение, т.е. продают его студентам. Они принимают пожертвования на здания и, следовательно, продают мемориалы. Они заключают контракты с правительственными агентствами или частными предприятиями на проведение научных исследований. Многие государственные университеты, такие как Калифорнийский (Берк-

²⁴ Levin H.M. Aspects of a Voucher Plan for Higher Education // Occasional Paper of School of Education, Stanford University. 1972. July. P. 16.

ли), Мичиганский, Висконсинский, имеют крупные фонды пожертвований. По нашему впечатлению, образовательная деятельность университетов в целом является тем более удовлетворительной, чем большую роль играет рынок.

Справедливость. Обычно используются два основных аргумента в оправдание финансирования высшего образования за счет средств налогоплательщиков. Один из них, приведенный мистером Левином, состоит в том, что высшее образование обеспечивает «социальные преимущества», превышающие пользу, получаемую самими студентами. Второй довод заключается в том, что государственное финансирование необходимо для обеспечения «равных образовательных возможностей».

1. *Социальные преимущества.* Приступая к изучению проблем высшего образования, мы испытывали большую симпатию к этому аргументу. Теперь уже нет. Все это время мы пытались выяснить у людей, приводящих этот аргумент, что конкретно они понимают под социальными преимуществами. Аргументация почти всегда представляет собой скверную экономическую теорию. Нам говорят, что страна будет в выигрыше, получив более высококвалифицированных и хорошо подготовленных людей, что инвестиции в обеспечение такой квалификации важны для экономического роста, что более подготовленные люди способствуют повышению производительности всех остальных. Эти утверждения правильны. Но ни одно из них не является веской причиной для субсидирования высшего образования. Каждое из этих утверждений будет также справедливо, если оно будет относиться к вещественному капиталу (т.е. оборудованию, заводским зданиям и т.д.), но вряд ли кто-нибудь заключит из этого, что нужно использовать налоговые средства на субсидирование капиталовложений в General Motors или General Electric. Если высшее образование повышает экономическую продуктивность людей, им же и достаются плоды в виде более высокой заработной платы, так что у них есть личная заинтересованность в получении профессиональной подготовки. «Невидимая рука» Адама Смита заставляет частные интересы служить общественному интересу. Субсидирование образования искажает частные интересы и тем самым противоречит общественному интересу. Именно дополнительные студенты, которые пошли бы учиться в колледж при условии субсидирования обучения, считают, что получаемая ими польза меньше их затрат. В противном случае они бы сами оплачивали затраты.

6. ЧТО НЕ ТАК С НАШИМИ ШКОЛАМИ?

Иногда в качестве довода приводится разумная экономическая теория, хотя на уровне утверждений, а не фактов. Самый последний пример содержится в докладе специальной Комиссии по высшему образованию при Фонде Карнеги. В одном из своих итоговых докладов «Высшее образование: Кто платит? Кто выигрывает? Кто должен платить?» Комиссия обобщает предполагаемые «социальные преимущества». Этот перечень содержит несостоятельные экономические доводы, рассмотренные в предыдущем параграфе. Так, Комиссия трактует преимущества, предоставляемые людям, получающим образование, как выгоду для третьей стороны. Но этот перечень также содержит некоторые приписываемые преимущества, которые, имея они место, достанутся не тем людям, которые получили образование, и поэтому могут служить оправданием субсидий. К ним относятся: «общий прогресс знаний; ...повышение политической эффективности демократического общества; ...рост социальной эффективности в обществе вследствие лучшего понимания и взаимной терпимости между индивидами и группами; более эффективное сохранение и расширение культурного наследия»²⁵.

Комиссия Карнеги почти уникальна в том смысле, что упоминает о возможных «негативных результатах высшего образования», приводя в качестве примеров только «личные проблемы, вытекающие из нынешнего перепроизводства докторов философии (что является не социальным, а индивидуальным последствием), и недовольство общественности в связи с имевшими место социальными взрывами в университетских городках»²⁶. Обратите внимание, насколько избирательными и пристрастными являются перечни преимуществ и «негативных результатов». В таких странах, как Индия, группа университетских выпускников, которые не могут найти работу, соответствующую их образованию, является источником социальных беспорядков и политической нестабильности. В США «общественное недовольство» вряд ли было единственным или даже одним из основных негативных эффектов «разложения университетских городков». Гораздо более важным являлось неблагоприятное воздействие этого на университетское руководство, на «политическую эффективность демократического общества», на «социальную эффективность общества... благодаря лучшему пониманию и взаим-

²⁵ Higher Education: Who Pays? Who Benefits? Who Should Pay? / Carnegie Commission on Higher Education. McGraw-Hill, 1973. P. 2–3.

²⁶ Ibid. P. 4.

ной терпимости» — все это указывалось комиссией без всяких оговорок как социальные преимущества высшего образования.

Доклад также уникален тем, что признает, что «без каких-либо государственных субсидий некоторые социальные преимущества высшего образования будут в любом случае присутствовать в качестве *побочных эффектов* частного финансируемого образования»²⁷. Хотя комиссия оплатила большое число дорогостоящих специальных исследований, она не предприняла ни одной серьезной попытки идентифицировать предполагаемые социальные эффекты с тем, чтобы получить хотя бы самые приблизительные количественные оценки их значимости или того, в какой степени они могут быть достигнуты без государственных субсидий. Комиссия не представила ни одного свидетельства того, что социальные негативные или позитивные эффекты уравнивают друг друга, хотя любые чистые положительные эффекты должны быть достаточно велики, чтобы оправдать миллиарды долларов налогоплательщиков, затрачиваемые на высшее образование.

Комиссия удовлетворилась заключением, что «не существует точных — или даже неточных — методов оценки соотношения между индивидуальными и социальными преимуществами и частными и государственными издержками». Однако это не помешало ей твердо и недвусмысленно рекомендовать увеличение и без того мощного правительственного субсидирования высшего образования.

По нашему мнению, такая позиция является формой профессиональной защиты. Комиссия Карнеги возглавлялась Кларком Керром, бывшим президентом Калифорнийского университета в Беркли. Из 18 членов комиссии, включая Керра, девять человек являлись руководителями высших учебных заведений, еще пятеро были профессионально связаны с высшими учебными заведениями. Остальные четверо входили в советы доверительных фондов или являлись членами правления университетов. Академическое сообщество без труда распознает профессиональную защиту, когда бизнесмены идут маршем на Вашингтон под знаменами свободного предпринимательства с требованиями тарифов, квот и других особых привилегий. Что бы сказала академическое сообщество о комиссии по проблемам сталелитейной отрасли, которая рекомендовала бы резкое увеличение правительственных субсидий в эту промышленность, если бы 14 из 18 ее членов представляли сталелитейщиков? Однако мы не услышали

27

ibid.

никаких возражений со стороны академического сообщества по поводу сопоставимых рекомендаций Комиссии Карнеги.

2. *Равные образовательные возможности.* Содействие обеспечению «равных возможностей получения образования» является, как правило, главным оправданием использования налоговых средств для финансирования высшего образования. Комиссия Карнеги указывает: «Мы отдаем предпочтение... временному увеличению доли государственных затрат на образование, чтобы обеспечить большее равенство образовательных возможностей»²⁸. Фонд Карнеги считает, что «высшее образование является магистралью, ведущей к большему равенству возможностей, которое так сильно ценится теми, кто происходит из семей с низкими доходами, а также женщинами и представителями национальных меньшинств»²⁹.

Цель великолепна. Изложение фактов корректно. Но между ними отсутствует соединительное звено. Способствовали или препятствовали достижению цели правительственные субсидии? Являлось ли высшее образование «магистралью, ведущей к большему равенству возможностей» благодаря или вопреки правительственным субсидиям?

Один простой статистический пример из доклада Комиссии Карнеги иллюстрирует проблему интерпретации: в 1971 году частные учебные заведения посещало 20% студентов из семей с доходами ниже 5000 долларов, 17% из семей с доходами от 5000 до 10 000 долларов и 25% из семей с доходами выше 10 000 долларов. Другими словами, частные институты предоставляли более широкие возможности для обучения молодым людям как внизу, так и на самом верху шкалы доходов, чем государственные³⁰.

28 Higher Education. P. 15.

29 More than Survival: Prospects for Higher Education in a Period of Uncertainty / Carnegie Foundation for the Advancement of Teaching. San Francisco: Jossey Bass Publishers, 1975. P. 7.

30 Higher Education. P. 176. Для расчета процентов мы использовали данные не из доклада Комиссии Карнеги, а из цитируемого в нем источника: U.S. Census Reports Series P-20 for 1971. P. 40 (табл. 14). При этом мы обнаружили, что в докладе Комиссии проценты рассчитаны с небольшой ошибкой.

Предлагаемые нами данные могут ввести в заблуждение, потому что женатые студенты, живущие с женами, учтены по доходам, получаемым ими и семьей жены, а не родителями студентов. Если отбросить данные о женатых студентах, эффект будет еще больше: в частных школах учились 22% студентов из семей с доходом до 5000 долларов в год, 17% студентов из семей с доходом от 5000 до 10 000 долларов и 25% из семей с доходом 10 000 долларов и более.

И это только верхушка айсберга. Лица из семей со средними и высокими доходами в два-три раза чаще посещают колледжи, чем лица из группы с низкими доходами. Они также обучаются большее число лет в более дорогих учебных заведениях (четырёхлетнее обучение в колледжах и университетах, а не двухлетнее обучение в неполных колледжах). В итоге студенты из семей с более высокими доходами больше всех выигрывают от системы субсидий³¹.

Некоторые лица из бедных семей действительно получают выигрыш от правительственных субсидий. В целом они являются самыми благополучными из бедных. Их человеческие качества и умения позволяют им воспользоваться преимуществами высшего образования, и они же дали бы им возможность зарабатывать более высокий доход и без высшего образования. В любом случае они обречены стать самыми преуспевающими членами своей общины.

Два детальных исследования во Флориде и Калифорнии выявили, до какой степени правительственные расходы на высшее образование перераспределяют доходы от малоимущих групп к высокодоходным.

Во Флоридском исследовании проведено сопоставление общего выигрыша, полученного в 1967/1968 учебном году от государственных субсидий на высшее образование, и налоговых затрат. При этом только группа с высшими доходами получила чистый выигрыш; она получила обратно на 60% больше, чем заплатила налогов. Две группы с низшими доходами заплатили на 40% больше, чем

31 По данным Бюро переписи населения, среди лиц в возрасте 18–24 лет, записанных на базовый курс в государственных колледжах, более 14% происходят из семей с доходами ниже 5000 долларов в год; хотя в целом доля лиц из семей с низкими доходами в этой возрастной группе составляет более 22%. В то же время 57% учащихся, посещающих базовый курс, происходят из семей с доходами свыше 10 000 долларов в год, хотя их доля в данной возрастной категории составляет менее 40%.

И в этом случае мы получаем искаженную картину из-за включения женатых студентов. Только 9% других студентов государственных колледжей происходят из семей с доходом до 5000 долларов в год, хотя среди лиц в возрасте 18–24 лет таких 18%. Почти 65% студентов с иным семейным статусом происходят из семей с доходом 10 000 долларов и выше, хотя среди 18–24-летних таких чуть больше 50%.

Кстати, в связи с этой и предыдущей сноской стоит отметить, что Комиссия Карнеги в итоговом отчете, в котором она приводит эти данные, даже не упоминает, что в них огульно соединены данные о женатых и холостых студентах, хотя тем самым она исказила результаты в сторону недооценки того, в какой степени государственное финансирование высшего образования осуществляет перераспределение дохода от малообеспеченных групп в пользу групп с высокими доходами.

получили, группа со средними доходами заплатила приблизительно на 20% больше³².

Исследование, проведенное в Калифорнии в 1964 году, содержит столь же поразительные факты, хотя основные результаты представлены в несколько ином виде — с точки зрения семей, дети которых обучаются или не обучаются в калифорнийских государственных учебных заведениях. Семьи, дети которых обучались в государственных высших учебных заведениях, получили чистый выигрыш в размере от 1,5 до 6,6% их среднего дохода, наибольший выигрыш получили те семьи, чьи дети обучались в Калифорнийском университете и которые к тому же имели самые высокие средние доходы. Семьи, дети которых не обучались в государственных учебных заведениях, имели самый низкий средний доход и несли чистые затраты в размере 8,2% их дохода³³.

32 Для каждой из четырех групп с разными доходами за 1967/1968 год Дуглас М. Уиндхэм сделал оценку разницы между суммой выгод, полученных от государственного высшего образования, и суммой расходов (*Windham D.M. Education, Equality and Income Redistribution. Lexington, Mass.: Heath Lexington Books, 1970. P. 43*):

Группа по величине дохода, USD в год	Сумма выгод, USD	Сумма расходов, USD	Чистые потери (–) или выигрыш (+), USD
0–3000	10 419 600	14 259 360	–3 839 760
3000–5000	20 296 320	28 979 110	–8 682 790
5000–10 000	70 395 980	82 518 780	–12 122 800
10 000 и более	64 278 490	39 603 440	+24 675 050

33 *Hansen W.L., Weisbrod B.A. Benefits, Costs and Finance of Public Higher Education. Chicago: Markom Publishing Co., 1969. P. 76.* Строка 5 рассчитана нами. Заметьте, что в строке 3 налоги, в отличие от расходов, учтенных в случае Флориды, включают все налоги, а не только налоги, идущие на финансирование высшего образования.

	Все семьи	Бездетные семьи	Семьи с детьми, получающими высшее образование в государственных высших учебных заведениях Калифорнии			
			Всего	Двух-летний колледж	Колледж штата	Калифорнийский университет
1. Средний доход семьи, USD	8000	7900	9560	8800	10 000	12 000
2. Средняя годовая субсидия на высшее образование, USD	–	0	880	720	1400	1700
3. Средняя сумма выплаченных налогов (местных и штата), USD	620	650	740	680	770	910
4. Чистое перераспределение (2–3), USD	–	–650	+ 140	+ 40	+ 630	+ 790
5. Чистое перераспределение, % к среднему доходу	–	–8,2%	+ 1,5	+ 0,5	+ 6,3	+ 6,6

Эти факты не нуждаются в комментариях. Даже Комиссия Карнеги отмечает искажающее перераспределительное воздействие правительственных расходов на высшее образование. Хотя к докладам Комиссии нужно относиться с известной осторожностью и вычитывать между строк подобные признания. «Этот „средний класс“ в целом довольно преуспевает пропорционально государственным субсидиям, которые он получает. Можно достигнуть большей справедливости посредством разумного перераспределения субсидий»³⁴. Ее главный вывод остается прежним: необходимо увеличить правительственные расходы на высшее образование.

Мы не знаем ни одной правительственной программы, которая была бы столь несправедливой по своим последствиям и являлась столь наглядным примером «закона директора», чем финансирование высшего образования. В этой сфере люди со средними и высшими доходами надувают бедных, которые субсидируют их в огромных масштабах. Однако имущие не только не испытывают должного стыда, но и кичатся своей «самоотверженностью и гражданской сознательностью».

Высшее образование: решение проблемы

В высшей степени желательно, чтобы каждый молодой человек — независимо от доходов его родителей, социального положения, места жительства или расы — имел возможность получить высшее образование *при условии, что он готов оплатить его либо сразу, либо после окончания обучения из своих более высоких доходов, которые будет получать благодаря высшему образованию*. Это веское основание для создания фондов кредитования, способных гарантировать доступность обучения всем желающим. Это веская причина для того, чтобы распространять информацию о доступности таких фондов и убеждать менее привилегированных индивидов воспользоваться этой возможностью. Однако это не повод для того, чтобы субсидировать одним получение высшего образования за счет других, которые его не получают. Коль скоро правительства на разных уровнях регулируют деятельность высших учебных заведений, они должны назначать плату в соответствии с полными затратами на обучение и другими услугами, которые они предоставляют студентам.

Несмотря на всю желательность прекращения субсидирования налогоплательщиками высшего образования, в настоящее вре-

34

Higher Education. P. 7.

мя это не представляется политически осуществимым. Соответственно, мы дополним нашу дискуссию об альтернативах правительственному финансированию образования менее радикальными вариантами. А именно ваучерным проектом высшего образования.

Альтернатива правительственному финансированию. Основной недостаток фиксированных денежных займов на оплату высшего образования связан с большой дифференциацией зарплат выпускников колледжей. Для тех, кто будет преуспевать, возврат фиксированного денежного займа не составит большой проблемы. Другие будут получать очень скромные доходы, и для них фиксированный долг окажется тяжким бременем. Расходы на образование подобны инвестициям во вновь создаваемый малый бизнес и являются капиталовложением в рискованное предприятие. Наиболее удовлетворительным способом финансирования таких предприятий является не фиксированный заем, а инвестирование в акции, т.е. «покупка» доли в предприятии и получение взамен доли в доходах.

Применительно к образованию аналогом этого может быть «покупка» доли в будущих заработках индивида, авансирование ему средств, необходимых для финансирования обучения, при условии, что он согласен выплачивать инвестору заранее установленную долю его будущих заработков. Таким образом, инвестор сможет получить назад от относительно преуспевающих людей больше, чем его первоначальные инвестиции, что компенсирует ему потери, которые он понесет из-за неудачников. Хотя, на наш взгляд, не имеется никаких юридических препятствий для заключения частных контрактов на этой основе, мы полагаем, что они не получили распространения из-за трудностей и затрат на получение денег с должников в течение длительного срока.

В 1955 году Милтон Фридман опубликовал проект «акционерного» финансирования высшего образования, осуществляемого государственным органом, который

мог бы предоставлять финансирование или помощь в финансировании профессиональной подготовки любому человеку, отвечающему определенным минимальным требованиям. Он предоставит какую-то ограниченную ежегодную сумму на оговоренное число лет с тем условием, что эти деньги будут истрачены на образование в одном из признанных учебных заведений. Получатель пообещает взамен в каждый последующий год выплачивать государ-

ству какой-то определенный процент заработка сверх какой-то определенной суммы за каждую полученную от государства тысячу долларов. Эти выплаты можно без труда совместить с уплатой подоходного налога и таким образом свести до минимума дополнительные административные расходы. Установленная основная сумма должна равняться ожидаемому среднему доходу без специального образования; подлежащий выплате процент зарплаты должен быть рассчитан так, чтобы обеспечить самокупаемость проекта. При такой системе получающие образование лица будут практически нести все расходы. Объем капиталовложений будет тогда устанавливаться в зависимости от желаний заинтересованного лица³⁵.

В 1967 году комиссия, созданная президентом Джонсоном и возглавленная профессором Джерролдом Р. Захариасом из Массачусетского технологического института, рекомендовала принять особый вариант этого проекта под броским названием «Банк образовательных возможностей» и провела обширное и детальное исследование условий его осуществимости и самокупаемости³⁶. Никого из читателей этой книги не удивит, что это предложение вызвало взрыв негодования со стороны Ассоциации государственных университетов и сельскохозяйственных колледжей, что служит прекрасным примером того, что Адам Смит называл «страстной уверенностью заинтересованного заблуждения»³⁷.

³⁵ Первоначально опубликовано: *Friedman M.* The Role of Government in Education; слегка переработанная версия в качестве главы 6 вошла в книгу «Капитализм и свобода» [рус. пер.: *Фридман М.* Капитализм и свобода. М.: Новое издательство, 2006. С. 130–131].

³⁶ Educational Opportunity Bank: A Report of the Panel on Educational Innovation to the US Commissioner of Education and the Director of the National Science Foundation. Washington, D.C.: US Government Printing Office, August 1967. Вспомогательные материалы см.: *Shell K., Fisher F.M., Foley D.K., Friedlaender A.F. et al.* The Educational Opportunity Bank: An Economic Analysis of a Contingent Repayment Loan Program for Higher Education // *National Tax Journal*. 1968. March. P. 2–45, см. также неопубликованные документы, собранные комиссией Захариаса.

³⁷ О позиции ассоциации см.: *Proceedings*, November 12–15, 1967 / *National Association of State Universities and Land Grant Colleges*. P. 67–68. Цитируемая фраза А. Смита относится к попыткам торговцев добиться от правительства защиты от иностранных товаров (*Smith A.* *Wealth of Nations*. Vol. I. P. 460 [рус. пер.: *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. С. 362]).

В 1970 году Комиссия Карнеги рекомендовала основать Национальный банк кредитования студентов, который предоставлял бы долгосрочные кредиты, выплаты за которые были бы частично пропорциональны текущим заработкам выпускника. «В отличие от Банка образовательных возможностей, — отметила Комиссия, — мы видим в Национальном банке кредитования студентов средство обеспечения дополнительного финансирования студентов, а не способ финансирования полных затрат на образование»³⁸.

Еще позже некоторые университеты, включая Йельский, обсудили или одобрили планы пропорционального погашения кредитов, предоставляемых самими университетами. Как видно, жизнь еще теплится.

Ваучерный проект высшего образования. Если уж тратить налоговые средства на субсидирование высшего образования, наименьшим злом явилась бы ваучерная система.

Пусть все государственные высшие учебные заведения взимают плату за обучение, полностью покрывающую затраты на образовательные услуги, которые они предоставляют, и таким образом конкурируют на равных условиях с негосударственными заведениями. Разделите общую величину налоговых средств, ежегодно выделяемых на высшее образование, на число студентов, которым решено предоставлять субсидии. Выдать этим студентам ваучеры с номиналом, равным полученной выше сумме. Разрешить использование ваучеров в любом учебном заведении по выбору студента, при одном условии, что учиться он будет тому, обучение чему решено субсидировать. Если число студентов, претендующих на получение ваучеров, превышает количество имеющихся в наличии ваучеров, нужно распределять их в соответствии с любыми критериями, которые сообщество сочтет наиболее приемлемыми, а именно: конкурсными экзаменами, атлетическими способностями, доходом семьи или любым из множества возможных критериев. Полученная таким образом система в целом будет схожа с системой солдатских векселей (GI Bills), обеспечивающей ветеранам получение образования, за исключением того, что льготы, предоставляемые последней, носят открытый характер, т.е. доступны всем ветеранам.

Впервые предлагая этот проект, мы писали:

Принятие подобных мер будет способствовать более эффективной конкуренции между различными типами школ и более эффективному использованию их ресурсов. Будет устранено давление на правительство со стороны частных колледжей и университетов с целью получения прямой денежной помощи, что позволит им сохранить полную независимость и разнообразие и, в то же время, расширить свою деятельность по сравнению с государственными учебными заведениями. Могут также появиться дополнительные преимущества, связанные с тщательной проверкой целей, под которые выделяются субсидии. Субсидирование учебных заведений, а не людей привело к субсидированию всех видов деятельности без разбора, осуществляемых этими институтами, а не тех видов деятельности, которые подлежат государственному субсидированию. Даже беглый анализ показывает, что, хотя эти два класса деятельности частично совпадают, они не идентичны.

О справедливости альтернативного (ваучерного) проекта... можно и не говорить... Штат Огайо, например, заявляет своим гражданам: «Если у вас есть ребенок, который хочет учиться в колледже, мы автоматически назначим приличную стипендию на все четыре года при условии, что он или она удовлетворяет весьма минимальным образовательным требованиям и, кроме того, собирается в дальнейшем обучаться в Университете штата Огайо (или в каком-либо другом учебном заведении, финансируемом штатом). Если ваш ребенок хочет учиться в Оберлинском колледже или в университете Вестерн Резерв, уж о Йеле, Гарварде, Северо-Западном, Белойте или Чикагском, ни гроша он от нас не получит». Как можно оправдать такую программу? Не справедливее ли было бы и не лучше ли для развития науки, если бы штат Огайо тратил выделенные на высшее образование деньги на стипендии, которые можно было бы использовать в любом колледже и университете, и потребовал, чтобы университет штата Огайо конкурировал на равных основаниях с другими высшими учебными заведениями³⁹.

³⁹ Friedman M. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press, 1962. P. 99–100 [рус. пер.: Фридман М. Капитализм и свобода. М.: Новое издательство, 2006. С. 125].

С тех пор как мы впервые выступили с этой идеей, в нескольких штатах были приняты программы, частично реализующие наши предложения, в частности, предоставляющие гранты желающим поступить в частные колледжи и университеты, но только этих штатов. С другой стороны, прекрасная программа регентских стипендий* в штате Нью-Йорк, очень сходная по духу, была выхолощена в угоду грандиозным планам губернатора Нельсона Рокфеллера, касающимся развития Нью-Йоркского государственного университета по образцу Калифорнийского университета.

Другой важной тенденцией развития сферы высшего образования является значительное увеличение финансирования со стороны федерального правительства и еще большее расширение государственного регулирования как государственных, так и негосударственных институтов. Подобное вмешательство осуществляется в русле сильно разросшейся деятельности федерального правительства, осуществляющего так называемые «позитивные действия» во имя расширения гражданских прав. Это вмешательство вызвало огромную озабоченность среди профессорско-преподавательского состава и руководителей колледжей и университетов и значительное противодействие с их стороны активности федеральных чиновников.

Все это было бы лишь актом идеальной справедливости, если бы не имело столь серьезных последствий для будущего высшего образования. Академическое сообщество было на переднем фронте сторонников подобного вмешательства, когда дело касалось других сфер общества. Оно осознало его порочность — высокую затратность, вмешательство в основную миссию учебных заведений и разрушительность, — только когда эти меры коснулись их самих. Теперь сами интеллектуалы стали жертвой своих прежних символов веры и своей эгоистической заинтересованности в дальнейшей близости к федеральной кормушке.

Заключение

В соответствии с общепринятой практикой мы употребляем понятия «образование» и «обучение» как синонимы. Однако подобное отождествление двух понятий только запутывает дело. Если быть корректным, не все «обучение» можно отнести к «образованию» и не все «образование» является «обучением». Многие люди, обу-

* Регент — член правления в некоторых университетах США. — *Примеч. пер.*

чавшиеся в высших школах, необразованны, и, с другой стороны, многие высокообразованные люди нигде не учились.

Александр Гамильтон был одним из самых по-настоящему «образованных», грамотных и ученых людей среди отцов-основателей, хотя он формально обучался в школе всего три или четыре года. Подобные примеры можно приводить до бесконечности, и, без сомнения, каждый читатель знает людей с высшим образованием, которых он считает необразованными, и людей, не имеющих образования, которых он считает учеными.

Мы убеждены, что возрастание роли правительства в финансировании и управлении образованием привело не только к огромным потерям денег налогоплательщиков, но также к значительно худшей системе образования по сравнению с той, которая получила бы развитие, если бы добровольное сотрудничество по-прежнему играло более важную роль.

Немногие институты нашего общества находятся в более неудовлетворительном состоянии, чем школы. Немногие из них вызывают больше недовольства или представляют бóльшую угрозу нашей свободе. Образовательный истеблишмент стоит на защите существующих полномочий и привилегий. Его поддерживают многие государственно мыслящие граждане, разделяющие коллективистскую точку зрения. Но он также подвергается нападкам. Снижение результатов тестирования по всей стране; рост преступности, насилия и беспорядков в городских школах; сильное недовольство подавляющего большинства белых и чернокожих родителей принудительной перевозкой детей на школьных автобусах; сопротивление многих колледжей и университетов тяжелой руке бюрократов из Министерства здравоохранения, просвещения и социального обеспечения — все это порождает протест против усиления централизации, бюрократизации и социализации образования.

В этой главе мы попытались наметить в общих чертах ряд конструктивных предложений: введение ваучерной системы в начальных и средних школах, которая предоставила бы родителям, независимо от уровня их доходов, возможность выбирать школы для обучения своих детей; создание системы финансирования обучения на основе кредитов с пропорциональным погашением, которая обеспечит равенство возможностей и ликвидирует существующее возмутительное положение, когда налоги, собираемые с бедняков, расходуются на финансирование высшего образования преуспевающих; альтернативный ваучерный проект высшего образования,

который улучшит качество обучения в высших учебных заведениях и обеспечит большую справедливость в распределении средств налогоплательщиков, направляемых на субсидирование высшего образования.

Эти предложения достаточно нереальны, но осуществимы. Препятствия заключаются в сопротивлении глубоко укорененных интересов и предрассудков, а не в осуществимости этих предложений. Появились первые ласточки в виде схожих программ, в небольших масштабах уже действующих в США и других странах. Существует общественная поддержка этих идей.

Мы не сможем воплотить их одним махом. Но коль скоро мы достигнем прогресса в этом направлении или внедрим альтернативные программы, преследующие ту же цель, мы сможем укрепить фундамент нашей свободы и наполнить большим содержанием понятие равенства образовательных возможностей.

7 Кто защищает потребителя?

Не от благожелательности мясника, пивовара или булочника ожидаем мы получить свой обед, а от соблюдения ими своих собственных интересов. Мы обращаемся не к их гуманности, а к их эгоизму и никогда не говорим им о наших нуждах, а об их выгодах. Никто, кроме нищего, не хочет зависеть главным образом от благоволения своих сограждан.
Адам Смит. Исследование о природе и причинах богатства народов

В самом деле, мы не можем полагаться на благотворительность, когда хотим есть, но можем ли мы всецело положиться на «невидимую руку» Адама Смита? Череда экономистов, философов, реформаторов и социальных критиков утверждает, что не можем. Себялюбие заставит продавцов обманывать своих покупателей. Они воспользуются неведением и невежеством своих покупателей, чтобы надуть их и всучить им негодный товар. Они будут уговаривать покупателей приобретать ненужные им товары. Вдобавок критики утверждают, что если довериться рыночным силам, то последствия сделки могут сказаться на людях, не участвовавших в ней. Могут пострадать воздух, которым мы дышим, вода, которую мы пьем, качество продуктов, которые мы едим. Утверждается, что рынок должен дополняться другими механизмами, которые бы защищали потребителя от него самого и от корыстных продавцов, защищали бы каждого из нас от побочных эффектов рыночных трансакций.

Как уже отмечалось в главе 1, эта критика «невидимой руки» справедлива. Вопрос состоит в том, отвечают ли своему назначению механизмы, рекомендованные или принятые в дополнение к рынку, либо, как это часто бывает, лекарство окажется опаснее болезни.

Этот вопрос отчасти актуален и сегодня. Движение, возникшее в 60-х годах в результате таких событий, как публикация книги Рэйчел Карсон «Молчаливая весна», проведенное сенатором Эсти Кефвером обследование фармацевтической промышленности и нападки Ральфа Надера на автомобиль Corvaир компании

General Motors («опасный на любой скорости»), привело к коренным изменениям в степени и характере вмешательства правительства в рыночную сферу во имя защиты потребителя.

Начиная с Военно-инженерной службы, созданной в 1824 году, и Комиссии по межштатному транспорту и торговле (1887) и кончая Федеральным управлением железных дорог (1966), агентства, созданные федеральным правительством для регулирования и контроля экономической деятельности, различались масштабами, влиятельностью и целями, но почти все они имели дело только с одной отраслью и были наделены четко очерченными полномочиями применительно к данной отрасли. С момента создания Комиссии по межштатному транспорту и торговле (КМТТ) защита потребителя, главным образом его кошелек, была целью номер один, провозглашенной реформаторами.

Темпы вмешательства сильно ускорились после принятия «нового курса». Так, из 32 агентств, существовавших в 1966 году, половина была создана после избрания Франклина Рузвельта в 1932 году. Тем не менее вмешательство оставалось достаточно умеренным и сохраняло четкую отраслевую направленность. Федеральный регистр, созданный в 1936 году для регистрации правил, протоколов заседаний и других материалов, связанных с регулирующими агентствами, увеличивался сначала довольно медленно, а затем все быстрее. В 1936 году эти материалы умещались в трех томах толщиной в 2599 страниц и занимали шесть дюймов пространства на полке; в 1956 году Федеральный регистр достиг двенадцати томов в 10 528 страниц и 26 дюймов, а в 1966 году — уже 13 томов, 16 850 страниц и 36 дюймов.

Затем наступил настоящий взрыв регулирующей деятельности. За десять лет было создано 21 агентство. Теперь в сфере интересов агентств находились не отдельные отрасли, а вся «береговая линия»: окружающая среда, производство и распределение энергии, безопасность продуктов, охрана труда и т.д. Наряду с заботой о кошельке потребителя и защитой его от эксплуатации со стороны продавцов, вновь созданные агентства были серьезно озабочены такими проблемами, как безопасность потребителя и его благополучие, защита его не только от продавцов, но и от него самого¹.

¹ Wallace M.B., Penoyer R.J. Directory of Federal Regulatory Agencies. St. Louis: Center for the Study of American Business, Washington University, 1978 (= Working Paper № 36). P. II.

Правительственные расходы на содержание старых и новых агентств подскочили от менее чем 1 миллиарда долларов в 1970 году до почти 5 миллиардов в 1979-м. В то время как общий уровень цен увеличился примерно в два раза, эти расходы возросли почти в пять раз. Численность правительственных чиновников, занятых в регулирующих агентствах, возросла с 28 тысяч в 1970 году до 81 тысячи в 1979-м. Число страниц Федерального регистра возросло с 17 660 в 1970 году до 36 847 в 1978-м, и он теперь занимает 127 дюймов пространства, т.е. десятифутовую книжную полку.

В течение этого же десятилетия экономический рост в Соединенных Штатах сильно замедлился. В 1949–1969 годах часовая производительность занятых в частном секторе, т.е. простая и универсальная мера производительности, возрастала ежегодно более чем на 3%; в следующем десятилетии — менее чем на полтора процента, а к концу десятилетия она фактически упала.

Почему мы связываем два этих явления? Одно из них касается обеспечения нашей безопасности, защиты здоровья, сохранения чистого воздуха и воды. Другое связано с эффективностью организации экономики. Почему эти две прекрасные сами по себе вещи должны вступать в конфликт друг с другом?

Ответ заключается в том, что, каковы бы ни были провозглашенные цели, все общественные движения двух последних десятилетий — движение потребителей, экологическое движение, движение «назад к земле», движение хиппи, движение сторонников органической пищи, движение защитников дикой природы, движение за нулевой рост населения, движение «красота в малом», антиядерное движение — имеют одну общую черту. Все они направлены против экономического роста. Они выступают против прогресса и инноваций в промышленности, против роста потребления природных ресурсов. Агентства, созданные в ответ на эти требования общественных движений, налагают большие затраты на одну отрасль за другой, чтобы удовлетворять все более детализированным и обширным требованиям правительства. Они противодействуют выпуску и продаже некоторых товаров; они требуют осуществления инвестиций на непроизводственные цели в соответствии с условиями, разработанными правительственными бюрократами.

Все это имеет далекоидущие последствия. Как отмечал известный физик-ядерщик Эдвард Теллер, «первый генератор ядерной энергии мы построили за 18 месяцев; теперь на это требуется 12 лет. Прогресс налицо». Прямые бюджетные расходы на регулирование

составляют меньшую часть общих издержек. 5 миллиардов долларов, ежегодно расходуемых правительством, растворяются в общих затратах производителей и потребителей, подчиняющихся регулированию. По самым скромным подсчетам, эти затраты составляют примерно 100 миллиардов долларов в год. При этом не учитываются затраты потребителей, вытекающие из ограниченности выбора и более высоких цен на доступные им товары.

Это революционное изменение роли правительства сопровождалось и во многом вызвано беспрецедентной обработкой общественного мнения. Задайте себе вопрос: какая продукция и услуги постоянно вызывают недовольство и претерпели со временем меньше всего улучшений? Почтовая служба, начальное и среднее образование, железнодорожный пассажирский транспорт, без сомнения, будут первыми в списке. Спросите себя: какая продукция и услуги больше всего удовлетворяют вас и постоянно улучшаются? Бытовая техника, теле- и радиоаппаратура, hi-fi аппаратура, компьютеры, а также супермаркеты и торговые центры наверняка возглавят этот список.

Вся дрянная продукция производится государственным сектором или отраслями, регулируемым правительством. Все превосходные вещи производятся частными предприятиями с небольшим участием государства или вовсе без него. Тем не менее общественность, по крайней мере большая ее часть, убеждена, что частные предприятия производят продукцию низкого качества, что необходим неусыпный контроль правительственных чиновников, чтобы помешать частному бизнесу навязывать опасную, фальсифицированную продукцию по возмутительным ценам невежественному, доверчивому и уязвимому покупателю. Эта PR-кампания настолько преуспела, что все мы превращаемся в людей, готовых доверить почтовой службе значительно более ответственные задачи, такие как производство и распределение энергии.

Нападки Ральфа Надера на Corvaіr, явившиеся наиболее ярким эпизодом в кампании по дискредитации продукции частных предприятий, послужили примером не только эффективности подобной кампании, но также и того, насколько она может вводить в заблуждение. Через десять лет после того, как Надер жестоко раскритиковал Corvaіr как автомобиль, опасный на любой скорости, одно из агентств, созданное в ответ на последовавшие за этим громкие протесты общественности, в конце концов решило протестировать модель, с которой все и началось. Это агентство потратило

полтора года, сравнивая эксплуатационные качества этой машины с характеристиками аналогичных автомобилей, и сделало следующее заключение: «Производившийся в 1960–1963 годах Corvaір показал лучшие результаты, чем другие участвовавшие в тестировании автомобили»². Сегодня по всей стране существуют клубы фанатов Corvaір. Эти автомобили стали предметом коллекционирования. Но для многих людей, даже хорошо информированных, Corvaір все еще остается машиной, «опасной на любой скорости».

Железные дороги и автомобильная промышленность наглядно демонстрируют различия между отраслью, регулируемой правительством и защищенной от конкуренции, и частным бизнесом, в полной мере подверженным суровой конкуренции. Обе отрасли обслуживают один и тот же рынок и в конечном счете предоставляют одну и ту же услугу — транспортировку. Одна отрасль является отсталой и неэффективной и не демонстрирует никаких инноваций. Единственное крупное исключение — замена паровой машины дизелем. Сегодня грузовые составы на дизельной тяге мало чем отличаются от своих предшественников на паровой тяге. Пассажиры сегодня обслуживаются еще медленнее и менее удовлетворительно, чем пятьдесят лет назад. Железные дороги теряют деньги и находятся в процессе перехода под полный контроль правительства. С другой стороны, автомобильная промышленность, побуждаемая конкуренцией внутри страны и из-за рубежа, имеющая полную свободу в обновлении производства, достигла огромных успехов, вводя одно новшество за другим, благодаря чему автомобили пятидесятилетней давности являются музейными экспонатами. Выигрывают потребители, а также рабочие и акционеры автомобильной промышленности. Это впечатляюще и в то же время трагично, потому что сегодня автомобильная промышленность быстро превращается в отрасль, регулируемую государством. Мы можем наблюдать, как процессы, которые стреножили железные дороги, развертываются на наших глазах в автомобильной промышленности.

Вмешательство правительства в рыночную сферу подчиняется своим собственным, не юридическим, а научным законам. Оно подчиняется таким силам и идет в таких направлениях, которые могут иметь мало общего с намерениями и желаниями его ини-

² Evaluation of the 1960–1963 Corvaір Handling and Stability. Washington, DC: US Department of Transportation, National Highway Traffic Safety Administration, 1972. P. 2.

циаторов и сторонников. Мы уже исследовали этот процесс в сфере социального обеспечения. То же самое происходит, когда правительство вмешивается в деятельность рынка с целью защиты потребителей от высоких цен или низкокачественных продуктов, обеспечения их безопасности или охраны окружающей среды. Каждый акт вмешательства правительства создает властные позиции. Каким образом и на какие цели будет использована эта власть, намного больше зависит от людей, которые занимают наиболее благоприятное положение для получения этой власти, и от их целей, нежели от целей и задач первоначальных инициаторов этого вмешательства.

Комиссия по межштатному транспорту и торговле была первым агентством, учрежденным во многом благодаря политическому крестовому походу, который возглавили самозванные представители потребителей, тогдашние ральфы надеры. Комиссия пережила несколько жизненных циклов, и ее деятельность была исчерпывающе изучена и проанализирована. Она является прекрасной иллюстрацией к естественной истории правительственного вмешательства в рынок.

Управление по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов было создано в 1906 году как реакция на протесты, последовавшие после публикации книги Эптона Синклера «Джунгли», разоблачившей антисанитарные условия на чикагской бойне и в цехах по расфасовке мяса. Это управление также прошло несколько жизненных циклов. Если отвлечься от присущих ему интересов, оно — в результате изменений, произошедших в его деятельности после введения поправок Кефопера в 1962 году, — стало служить своего рода связующим звеном между прежним отраслевым регулированием и более поздним функциональным или межотраслевым регулированием.

Комиссия по безопасности потребительских товаров, Национальное управление по безопасности движения на автострадах, Управление по охране окружающей среды — все они служат примерами более позднего типа регулирующих агентств, имеющих межотраслевой характер и относительно равнодушных к кошельку потребителя. Полный анализ их деятельности выходит за пределы этой книги, но мы вкратце обсудим общие для них тенденции, образцом которых являются Комиссия по межштатному транспорту и торговле и Управление по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов, а также создаваемые их деятельностью угрозы для будущего.

Хотя вмешательство правительств штатов и федерального правительства в сферу энергетики имеет долгую историю, квантовый скачок произошел после введения в 1973 году странами ОПЕК эмбарго и четырехкратного роста цен на сырую нефть.

Если мы не можем полагаться на вмешательство правительства для защиты нас как потребителей, на кого нам положиться? Какие механизмы развивает с этой целью рынок? И как они могут быть усовершенствованы?

Комиссия по межштатному транспорту и торговле

Гражданская война сопровождалась беспрецедентным строительством железных дорог, символом которого стал золотой костыль, забитый 10 мая 1869 года в шпалу в Промойнтори-Пойнт, штат Юта, который обозначил соединение железнодорожных сетей компаний Union Pacific и Central Pacific и создание первой трансконтинентальной магистрали. Вскоре появились вторая, третья и даже четвертая трансконтинентальные дороги. В 1865 году протяженность железных дорог составляла 35 000 миль, десять лет спустя — почти 75 000 и 125 000 в 1885 году. В 1890 году существовало более 1000 самостоятельных железных дорог. Страна была буквально опутана железными дорогами, доходящими до самых удаленных пунктов и покрывающими страну от одного океана до другого. Протяженность железнодорожных путей в США превышала их суммарную протяженность во всем остальном мире.

Конкуренция была жесточайшей. Вследствие этого тарифы на перевозку грузов и пассажиров были, вероятно, самыми низкими в мире. Железнодорожники, конечно же, жаловались на «конкуренцию не на жизнь, а на смерть». Каждый раз, когда в экономике происходил очередной кризис, железнодорожные компании разорялись, поглощались другими или уходили из бизнеса. Когда экономика возрождалась, начинался очередной вал строительства железных дорог.

В то время собственники железных дорог пытались для улучшения своего положения объединяться, создавали пулы, договаривались о фиксированных прибыльных тарифах и о разделе рынка. К их досаде, соглашения всегда нарушались. В то время как все члены пула соблюдали соглашение о тарифах, любой отдельно взятый участник мог извлекать выгоду, снижая тарифы и отнимая заказы у других. Конечно, он не мог открыто снижать тарифы, но делал это окольными путями, держа членов пула в неведении как

можно дольше. Следовательно, такая практика осуществлялась в виде предоставления конфиденциальных скидок привилегированным грузоотправителям и дискриминационного ценообразования в разрезе регионов или промышленных грузов. Рано или поздно снижение цен всплывало наружу, и пул разваливался.

Наиболее ожесточенной была конкуренция на перевозки между отдаленными густонаселенными пунктами, такими как Нью-Йорк или Чикаго. Грузоотправители и пассажиры могли использовать несколько альтернативных дорог, которые обслуживались различными компаниями, а также каналы, которые раньше покрывали сушу. С другой стороны, на отдельных участках этих дорог, например, между Гаррисбургом и Питсбургом, могла быть только одна железная дорога. Эта дорога являлась своего рода монополистом, и конкуренцию ей составляли только альтернативные виды транспорта, например, по каналам или рекам. Естественно, эта компания сполна использовала свое монопольное положение и назначала самую высокую цену, какую только могли заплатить клиенты.

Одно из следствий заключалось в том, что плата, взимаемая за перевозки на короткие расстояния или даже за один короткий рейс, иногда была выше, чем общая сумма, взимаемая за дальнюю перевозку между двумя отдаленными пунктами. Конечно, никто не жаловался на низкую плату на дальние перевозки, однако все были недовольны более высокой платой на коротких маршрутах. Точно так же не жаловались привилегированные грузоотправители, получавшие скидки в результате тайной борьбы за снижение тарифов, но те, кому не удавалось получить скидки, громко возмущались «дискриминационным ценообразованием».

В то время железнодорожные компании были героями дня. Заметные со всех сторон, высококонкурентные, связанные с Уолл-стрит и финансовыми центрами восточного побережья, они были постоянным источником историй о финансовых манипуляциях и аферах в высших сферах. Они стали естественной мишенью, особенно для фермеров Среднего Запада. Движение грейнджеров, возникшее в 1870-х годах, подвергало нападкам «монополистические железные дороги». К ним присоединились партия гринбеков, союз фермеров и т.д. и т.п., которые проводили агитацию, чаще всего успешную, в законодательных органах штатов за установление правительственного контроля над грузовыми тарифами и практикой их установления. Популистская партия, благодаря которой снискал известность Уильям Дженнингс Брайан, призывала не только к ре-

гулированию железных дорог, но и требовала передать их в полную государственную собственность и управление³. Карикатуристы с неизменным успехом изображали железные дороги в виде спрутов, удушающих страну и оказывающих громадное политическое влияние — которым они на самом деле обладали.

Поскольку кампания против железных дорог набирала силу, многие дальновидные железнодорожные магнаты осознали, что могут обернуть ее в свою пользу и использовать федеральное правительство для навязывания своих соглашений по установлению фиксированных цен и разделу рынков, а также для защиты от правительств штатов и местных органов управления. Они присоединились к реформаторам, поддержав их требования о введении правительственного регулирования. Результатом было создание в 1887 году Комиссии по межштатному транспорту и торговле.

Потребовалось около десяти лет, чтобы Комиссия заработала в полную силу. К тому времени реформаторы отправились в очередной крестовый поход. Железные дороги были лишь одной из сфер их интересов. Они достигли своей цели, и у них не было кровной заинтересованности в том, чтобы заниматься всерьез деятельностью Комиссии. Что касается железнодорожных компаний, то здесь ситуация была совершенно иной. Железные дороги были их бизнесом, их всепоглощающей заботой. Они были готовы заниматься ими 24 часа в сутки. И кто, кроме них, обладал достаточной квалификацией, чтобы укомплектовывать штаты и руководить Комиссией? Очень скоро они научились использовать ее в своих интересах.

Первым руководителем комиссии был юрист Томас Кули, который в течение многих лет представлял интересы железных дорог. Он и его коллеги стремились получить от Конгресса больше регулирующих полномочий и получили их. Ричард Дж. Олни, министр юстиции в администрации президента Кливленда, писал железнодорожному магнату Чарльзу Э. Перкинсу, президенту железнодорожной компании Burlington & Quincy, спустя несколько лет после учреждения КМТТ:

Комиссия, после ограничения ее функций в судебном порядке, является или, по крайней мере, может стать очень полезной для железных дорог. Она удовлетворяет требова-

³ См.: Peterson M.B. The regulated Consumer. Los Angeles: Nash Publishing, 1971. P. 164.

ниям публики о правительственном контроле над железными дорогами, и в то же время этот контроль является практически номинальным. В дальнейшем по мере своего развития Комиссия будет все более благосклонно воспринимать взгляды бизнеса и железных дорог. Таким образом, она станет своего рода барьером между железнодорожными корпорациями и населением и защитой от поспешных и сырых законов, враждебных интересам железных дорог... Более мудрым решением было бы не разрушать Комиссию, а использовать ее⁴.

Комиссия разрешила проблему дальних и коротких перевозок, т.е. повысила тарифы на дальние перевозки с тем, чтобы сравнять их с тарифами на короткие перевозки. Все были довольны, кроме потребителей.

С течением времени полномочия Комиссии возрастали, и она стала осуществлять все более тесный контроль над каждым аспектом железнодорожного бизнеса. Вдобавок произошел сдвиг власти от прямых представителей железных дорог к растущему аппарату Комиссии. Однако это не представляло угрозы для железных дорог. Многие бюрократы пришли из железнодорожной отрасли, их повседневная деятельность была связана с железными дорогами, и их большие надежды на будущую успешную карьеру были также связаны с ними.

Реальная угроза железным дорогам возникла в 20-х годах, когда появились автоперевозчики на дальние расстояния. Искусственно завышенные тарифы на железнодорожные грузоперевозки, установленные Комиссией, послужили стимулом для скачкообразного роста грузовых автоперевозок. Эта отрасль была нерегулируемой и высококонкурентной. Любой человек мог начать свой бизнес, если был в состоянии купить грузовик. Главный аргумент против железных дорог в кампании за правительственное регулирование сводился к необходимости контролировать монополистов, чтобы они не эксплуатировали потребителей. Этот довод не имел никакого отношения к грузовому автотранспорту. Трудно было бы найти отрасль, настолько полно удовлетворявшую требованиям того, что экономисты называют «совершенной» конкуренцией.

⁴ *Josephson M. The Politicos. N.Y.: Harcourt Brace, 1938. P. 526.*

Но это не остановило агитацию железнодорожных компаний за установление контроля над дальними автогрузовыми перевозками со стороны Комиссии по межштатному транспорту и торговле. И они преуспели. Закон об автомобильных перевозчиках, принятый в 1935 году, предоставил Комиссии юрисдикцию над грузовыми автоперевозчиками — с целью защиты железных дорог, а не потребителей.

История с железными дорогами повторилась с грузовыми автоперевозками. Были созданы картели, зафиксированы тарифы, предписаны маршруты. По мере роста объемов грузоперевозок представители грузоперевозчиков стали оказывать все большее влияние на Комиссию и постепенно оттеснили представителей железных дорог с их доминирующих позиций. Комиссия превратилась в агентство, предназначенное для защиты грузовых автоперевозок от железных дорог и мелких автотранспортных компаний в той же мере, что и для защиты железных дорог от конкуренции со стороны автоперевозчиков. На деле под этим прикрытием защищались интересы собственно бюрократии.

Чтобы действовать в качестве межштатного публичного перевозчика, грузовая автомобильная компания должна иметь «Свидетельство общественной полезности и необходимости», выданное Комиссией. Из 89 000 поданных заявок на получение этих сертификатов после принятия Закона об автомобильных перевозчиках Комиссия удовлетворила лишь около 27 000. «С этих пор... Комиссия стала крайне неохотно предоставлять новые разрешения на участие в бизнесе. Более того, слияния и крахи существующих грузовых фирм привели к сокращению их численности с более чем 25 000 в 1939 году до 14 648 в 1974-м. В то же время грузооборот регулируемых межгородских грузоперевозок увеличился с 25,5 миллиона в 1938 году до 698,1 миллиона в 1972-м, т.е. в 27 раз»⁵.

Сертификаты могут продаваться и покупаться. «Увеличение транспортных потоков, сокращение числа предприятий, подавление тарифной конкуренции со стороны органов, устанавливающих тарифы, а также деятельность Комиссии сделали сертификаты вещью чрезвычайно ценной». Томас Мур подсчитал, что их совокупная стоимость составляла в 1972 году 2–3 миллиарда долларов⁶ — именно

⁵ Moore T.G. The Beneficiaries of Trucking Regulation // Journal of Law and Economics. Vol. 21 (October 1978). P. 340.

⁶ Ibid. P. 340, 342.

столько стоит предоставляемое правительством монопольное положение. Это богатство для людей, которые владеют сертификатами, но для общества в целом — это мера потерь от правительственного вмешательства, а не мера производительности. Все проведенные исследования показывают, что устранение регулирующей деятельности Комиссии в сфере грузовых автоперевозок привело бы к резкому снижению затрат грузоотправителей — по расчетам Мура, примерно на три четверти.

Dayton Air Freight, компания по грузоперевозкам из Огайо, является характерным примером. Она имеет лицензию Комиссии, дающую ей эксклюзивное право перевозить грузы из Дейтона в Детройт. Чтобы обслуживать другие направления, ей приходится покупать права у держателей лицензий, причем, что любопытно, один из них не имеет ни одного собственного грузовика. Компании приходится платить за право пользования привилегией не менее 100 000 долларов в год. Собственники фирмы пытались получить лицензию с правом обслуживать больше маршрутов, но безрезультатно.

Как сказал один из клиентов компании Мальком Ричардс, «честно говоря, я не знаю, почему Комиссия упорно ничего не делает. Мы трижды поддерживали заявку Dayton Air Freight, поскольку это позволило бы нам сэкономить собственные деньги, способствовало бы свободному предпринимательству, привело бы к экономии энергии в стране... В конечном счете за все это приходится платить потребителю».

Тед Хакер, один из собственников Dayton Air Freight, добавляет: «Насколько я знаю, в торговле между штатами не существует свободного предпринимательства. Его больше не существует в этой стране. Вы должны платить, и платить очень много. При этом не только мы платим эту цену, но и потребитель».

Этому комментарию придает особую весомость высказывание другого собственника компании, Хершела Уиммера: «У меня нет претензий к людям, которые уже имеют разрешение Комиссии, за исключением того факта, что в нашей огромной стране с момента появления Комиссии в 1936 году очень немногие смогли войти в этот бизнес. Он не позволяет новым компаниям входить в эту отрасль и составлять конкуренцию тем, кто уже здесь работает».

Этот комментарий отражает реакцию, с которой мы постоянно сталкивались, разговаривая с железнодорожниками и автоперевозчиками: дайте нам сертификат или снимите запрет, да;

отмените выпуск сертификатов или систему государственного регулирования, нет. С точки зрения укоренившихся имущественных интересов эта реакция вполне объяснима.

Вернемся к железным дорогам. Отдаленные эффекты правительственного вмешательства еще впереди. Все более ужесточающиеся правила мешали железным дорогам эффективно приспособиться к появлению автомобилей, автобусов и самолетов как альтернативе дальним железнодорожным пассажирским перевозкам. Они снова обратились к помощи правительства, на этот раз в форме национализации пассажирского транспорта в виде Amtrak. Аналогичные процессы происходят в грузоперевозках. Большая часть грузовых железнодорожных грузоперевозок на северо-востоке практически национализирована в результате создания Conrail после драматического банкротства Центральной нью-йоркской железной дороги. Вероятно, подобная перспектива ожидает остальную часть железнодорожной отрасли.

Воздушный транспорт повторил путь железных дорог и грузового автотранспорта. Когда в 1938 году было создано Управление гражданской авиации, оно осуществляло контроль над девятнадцатью внутренними магистральными перевозчиками. Сегодня их стало меньше, несмотря на огромный рост авиатранспорта и многочисленные заявки на получение «Свидетельств общественной полезности и необходимости». История воздушного транспорта отличается одной существенной чертой. В последнее время было осуществлено значительное дерегулирование авиационных тарифов как в административном, так и законодательном плане. Основными причинами явились успешное сокращение цен на полеты через Атлантику, осуществленное Фредди Лейкером, предприимчивым британским собственником крупнейшей международной авиалинии, а также личность и способности Альфреда Кана, бывшего руководителя Управления гражданской авиации. Это — первый существенный шаг от правительственного контроля к большей свободе. Этот яркий успех, выражающийся в снижении тарифов и одновременном увеличении прибылей авиалиний, стимулировал принятие некоторых мер по дерегулированию наземного транспорта. Однако могущественные силы, в частности в автомобильных грузоперевозках, организовали сопротивление подобному дерегулированию, так что пока можно говорить только о слабых надеждах.

Иронический отголосок проблемы дальних и ближних перевозок недавно прозвучал в авиации. Здесь, в отличие от железных

дорог, тарифы на ближние перевозки были ниже. Этот случай имел место в Калифорнии, в штате достаточно большом, чтобы поддерживать несколько крупных авиалиний, совершающих полеты только в пределах штата и поэтому не подлежащих контролю Управления гражданской авиации. Конкуренция на маршруте Сан-Франциско–Лос-Анджелес привела к установлению внутриштатного тарифа, который был намного ниже тарифа, разрешенного Управлением межштатным линиям на этот же маршрут.

Ирония состоит в том, что жалоба об этом расхождении была подана в 1971 году в Управление гражданской авиации самозванным защитником потребителей Ральфом Надером. Так уж случилось, что один из помощников Надера опубликовал прекрасный анализ деятельности Комиссии по межштатному транспорту и торговле, подчеркнув, среди всего прочего, то, как был разрешен конфликт между тарифами на дальние и ближние перевозки. Надер едва ли питал иллюзии о том, какое решение будет принято по иску к авиалиниям. Любой исследователь проблемы регулирования мог бы предсказать, что постановление, принятое Управлением и позднее утвержденное Верховным судом, потребует от внутриштатных компаний поднять тарифы до уровня, предписанного Управлением. К счастью, выполнение постановления было приостановлено из-за юридических формальностей, и, возможно, оно вовсе не будет введено в действие в связи с дерегулированием авиационных тарифов.

История Комиссии по межштатному транспорту и торговле является наглядной иллюстрацией естественной логики правительственного вмешательства. Реальное или вымышленное зло влечет за собой требование о принятии соответствующих мер. Формируется политическая коалиция, в которую входят искренние, имеющие благие намерения реформаторы и не менее искренние заинтересованные группы. Несовместимость целей членов коалиции (например, низкие цены для потребителей и высокие цены для производителей) превратно истолковывается с использованием возвышенной риторики («общественный интерес», «справедливая конкуренция» и т.п.). Коалиция добивается от Конгресса (или законодательного органа штата) принятия соответствующего закона. В преамбуле отдается дань риторике, а в основной части закона предоставляются полномочия «сделать что-либо» правительственным чиновникам. Прекраснодушные реформаторы празднуют свой триумф и переключают внимание на новые дела. Заинтересованные группы принимаются за работу, чтобы извлечь выгоду из этих пол-

номочий. Как правило, они в этом преуспевают. Успех плодит все новые проблемы, требующие расширения масштабов правительственного вмешательства. Бюрократия взимает свою дань таким образом, что даже первоначальные особые интересы больше не получают преимуществ. В конечном счете результаты оказываются совершенно противоположными целям реформаторов и, более того, не достигаются цели самих заинтересованных групп. Однако этот вид деятельности настолько прочно укореняется и с ним связано столько опирающихся на закон интересов, что отмена первоначально принятого законодательства оказывается почти невозможной. Вместо этого раздаются требования о принятии все новых законов с целью преодоления последствий, вызванных предыдущим законом, и начинается новый цикл.

История Комиссии по межштатному транспорту и торговле наглядно иллюстрирует все эти стадии. Сначала была создана довольно любопытная коалиция, активность которой привела к созданию Комиссии, а затем с созданием Национальной компании железнодорожных пассажирских сообщений (Amtrak) начался второй цикл. Единственным оправданием существования Amtrak является то, что он во многом свободен от регулирования со стороны Комиссии и поэтому может делать то, что та запрещает индивидуальным железнодорожным компаниям. Естественно, делались риторические заявления о том, что целью его создания было усовершенствование железнодорожного пассажирского транспорта. Создание Amtrak было поддержано железными дорогами потому, что позволяло ликвидировать большую часть существовавших тогда пассажирских услуг. Прекрасно работавшая в 1930-х прибыльная пассажирская служба пришла в упадок и стала нерентабельной в результате конкуренции со стороны самолетов и частных автомобилей. Тем не менее Комиссия запрещала железным дорогам сокращать перевозки. В настоящее время Amtrak сокращает перевозки и субсидирует оставшиеся.

Если бы Комиссия по межштатному транспорту и торговле не была создана, а был дан простор действию рыночных сил, Соединенные Штаты имели бы сегодня гораздо более удовлетворительную транспортную систему. Железнодорожная отрасль была бы меньше по размерам, но более эффективной вследствие внедрения крупных технологических инноваций под воздействием конкуренции и более быстрого приспособления дорог к меняющимся потребностям в перевозках. Пассажирские поезда, скорее всего, обслу-

живали бы меньше населенных пунктов, однако оборудование и подвижной состав были бы гораздо лучше, чем теперь, и сообщение было бы более удобным и быстрым.

Точно так же было бы больше автотранспортных фирм, хотя, может быть, количество грузовых автомобилей было бы меньше вследствие роста эффективности и снижения потерь в форме холостых пробегов и кружных путей, которые предписываются регулированием Комиссии. Затраты снизились бы, а обслуживание было бы лучше. Читатель, которому случалось пользоваться услугами лицензированной компании для перевозки своего имущества, несомненно согласится с нашей оценкой. Хотя у нас нет личного опыта участия в коммерческих перевозках, но полагаем, что и там все то же самое.

Общая конфигурация транспортной отрасли могла бы быть совершенно иной, а комбинированные перевозки могли бы получить куда большее развитие. В последние годы одной из немногих прибыльных железнодорожных услуг частным лицам стала транспортировка людей и их автомобилей в одном поезде. Нет сомнений, что контейнерные перевозки были бы введены значительно раньше и могли бы появиться многие другие комбинации.

Главным аргументом в пользу предоставления свободы действия рыночным силам является сама трудность предвидения результата. Единственное, в чем можно быть уверенным, — это в том, что ни одна услуга не сможет сохраниться, если потребители не оценят ее достаточно высоко, чтобы платить за нее цену, которая позволит поставщикам получать больший доход, чем доступные им альтернативные виды деятельности. Ни пользователи, ни производители не смогут залезть в чужой карман для оплаты услуги, не удовлетворяющей этому условию.

Управление по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов

В отличие от истории с Комиссией по межштатному транспорту и торговле второй крупный поход федерального правительства в защиту потребителя, каковым являлось принятие в 1906 году Закона о надзоре за качеством пищевых продуктов и медикаментов, начался не с протестов по поводу высоких цен, а с заботы о чистоте продуктов. Это была эра скандальных публикаций и журналистских расследований. Эптон Синклер получил задание от одной чикагской социалистической газеты изучить санитарные условия на

скотопригонных дворах. В результате появился его знаменитый роман «Джунгли», написанный с целью возбуждения сочувствия к рабочим, но достигший намного большего — настоящей волны возмущения антисанитарными условиями производства мяса. Сам Синклер писал: «Я метил в сердце читателей, но случайно попал в желудок».

Задолго до появления «Джунглей» и вызванной им кристаллизации общественного мнения в пользу принятия соответствующего законодательства, такие организации, как Союз женщин за христианское воздержание и Национальное общество воздержания, создали в 1898 году Национальный конгресс за чистоту продуктов и медикаментов с целью проведения кампании за принятие законодательства о запрещении популярных патентованных медицинских средств, главным образом, с большим содержанием алкоголя, позволявшим продавать и потреблять спиртные напитки под видом лекарств, что объясняет вмешательство групп, проповедовавших воздержание.

Здесь также представители заинтересованных групп присоединились к реформаторам. Фирмы, расфасовывавшие мясо, «поняли еще на заре развития отрасли, что им невыгодно травить потребителей, особенно в условиях конкурентного рынка, когда потребитель мог купить товар в любом другом месте». Они были особенно озабочены ограничениями, налагавшимися европейскими странами на импорт американского мяса из-за голословных обвинений в том, что мясо заражено. Они охотно ухватились за возможность заставить правительство оплачивать расходы на инспекцию и выдавать им сертификаты о том, что мясо не заражено⁷.

Другой заинтересованной группой являлись фармацевты и врачи, действовавшие через свои профессиональные союзы, хотя мотивы их участия были более сложными и не столь однозначно коммерческими, как у фасовщиков мяса — или у железных дорог при создании Комиссии по межштатному транспорту и торговле. Их экономический интерес был ясен: готовые лекарства и эликсиры, которые развозили по всей стране странствующие знахари, составляли конкуренцию их услугам. Кроме того, они были профессионально заинтересованы в качестве лекарств и медикаментов, имевшихся в продаже, и были прекрасно осведомлены об опасностях, которые

⁷ Kolkó G. The Triumph of Conservatism. N.Y.: The Free Press of Glencoe, 1963. P. 99.

представляли для пациентов бесполезные лекарства, обещавшие чудесное исцеление от всех недугов, вплоть до рака и проказы. Гражданская сознательность и эгоистический интерес совпали.

Закон 1906 года сводился к инспекции продуктов и маркировке патентованных лекарств, хотя, скорее случайно, чем преднамеренно, он также предусматривал контроль над выписываемыми рецептами, хотя эти полномочия нашли себе применение намного позже. Регулирующий орган, из которого развилось нынешнее Управление, первоначально входил в состав Министерства сельского хозяйства. Примерно до середины 60-х годов ни первоначальное агентство, ни Управление по надзору за продуктами и медикаментами не оказывали существенного воздействия на фармацевтическую промышленность.

До середины 1937 года, когда появились сульфаниламиды, создание принципиально новых лекарств было редким событием. И почти сразу последовал скандал с «Эликсиром сульфаниламида», причиной которого явилась попытка одного фармацевта сделать сульфаниламид доступным пациентам, которые не могли принимать капсулы. Комбинация использованного им раствора и сульфаниламида оказалась смертельной. «В финале этой трагедии оказалось 108 трупов: 107 пациентов, принимавших „эликсир“, и сам фармацевт, покончивший жизнь самоубийством»⁸. «Производители на собственном опыте прочувствовали риск, сопутствующий сбыту таких лекарств, и, чтобы избежать повторения этого, ввели предпродажное тестирование на безопасность»⁹. Они также осознали, что им может пригодиться правительственная защита. В результате в 1938 году был принят Закон о продуктах, медикаментах и косметических средствах, распространивший правительственный контроль на рекламу и маркировку и требовавший, чтобы все новые лекарства до поступления в продажу получали подтверждение их безопасности от Управления по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов. Подтверждение или отказ в нем должны были быть выданы в течение 180 дней.

Удобный симбиоз, сложившийся между фармацевтической промышленностью и Управлением по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов, был нарушен другой трагедией, вы-

⁸ *Harris R.* The Real Voice. N.Y.: Macmillan, 1964. P. 183.

⁹ *Wardell W.M., Lasagna L.* Regulation and Drug Development. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1975. P. 8.

званной в 1961–1962 годах употреблением талидомида. Талидомид не был допущен Управлением на рынок США, в соответствии с положениями Закона 1938 года, хотя ограниченное количество препарата распространялось среди врачей в экспериментальных целях. Это ограниченное распространение было прекращено после того, как стало известно об уродках, родившихся у европейек, употреблявших талидомид во время беременности. Последовавшая волна возмущения вылилась в 1962 году в принятие поправок, базировавшихся на обследовании фармацевтической промышленности, проведенном Кеффером в предшествующем году. Трагедия коренным образом изменила суть поправок. Первоначально Кеффера интересовали обвинения в том, что лекарства сомнительной ценности продавались по сильно завышенным ценам, т.е. стандартные жалобы на эксплуатацию потребителя монополистами. Введенные в действие поправки затрагивали в большей мере качество, нежели цены. Они добавили «к требованию проверки безопасности по закону 1938 года требование проверки эффективности, а также сняли ограничение сроков рассмотрения Управлением заявки на новое лекарство. Теперь ни один новый препарат не может появиться на рынке, пока Управление не примет решение о том, что имеются веские свидетельства не только безопасности препарата, как этого требует закон 1938 года, но и его эффективности в достижении заявленного эффекта»¹⁰.

Принятие поправок 1962 года совпало с серией событий, вызвавших бурный рост правительственного вмешательства и изменение его направленности, а именно: трагедия с талидомидом, выход книги Рейчел Карсон «Молчаливая весна», положившей начало экологическому движению, дискуссия вокруг утверждения Ральфа Надера о том, что *Korvaig* опасен на любой скорости. Управление по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов принимало участие в изменении роли правительства и стало действовать гораздо более активно, чем когда-либо. Запрещение цикламатов и угроза запрета сахарина привлекли наибольшее внимание общественности, но они ни в коей мере не были самыми важными акциями Управления.

Вряд ли можно подвергнуть сомнению цели законодательной деятельности, кульминацией которой стали поправки 1962 года. Без сомнения, желательна защита людей от вредных и бесполез-

¹⁰ Peltzman S. Regulation of Pharmaceutical Innovation. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1974. P. 9.

ных лекарств. Однако не менее желательно стимулировать разработку новых лекарств и делать новые лекарства доступными тем, кто нуждается в них, как можно быстрее. Как это часто бывает, одна прекрасная цель вступает в конфликт с другой прекрасной целью. Безопасность и осторожность, с одной стороны, могут означать смерть — с другой.

Ключевыми являются вопросы о том, была ли эффективной деятельность Управления по согласованию этих целей и действительно ли отсутствуют другие способы подобного согласования. Эти вопросы исследовались самым тщательным образом. В настоящее время накоплены значительные свидетельства того, что регулирующая деятельность Управления пагубна, что она принесла больше вреда, тормозя прогресс в производстве и распространении полезных препаратов, чем пользы, защищая рынок от вредных и неэффективных препаратов.

Влияние Управления по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов на темпы внедрения новых лекарств очень значительно: по сравнению с 1962 годом количество «новых химических веществ», ежегодно вводимых в оборот, упало более чем на 50%. Не менее важно то, что в настоящее время требуется значительно больше времени на то, чтобы получить одобрение нового лекарства, и, отчасти вследствие этого, затраты на разработку новых препаратов многократно возросли. Согласно одной оценке, в 1950-х и начале 1960-х годов на разработку нового препарата и внедрение его на рынок требовалось около полумиллиона долларов и 25 месяцев. С тех пор затраты с учетом инфляции возросли бы всего до 1 миллиона долларов. Но в 1978 году «для внедрения нового продукта на рынок нужно израсходовать 54 миллиона долларов и около 8 лет», т.е. произошел стократный рост затрат и четырехкратное увеличение времени по сравнению с общим двукратным ростом цен¹¹. В результате фармацевтические компании США больше не в состоянии разрабатывать новые препараты для лечения пациентов с редкими заболеваниями. Они должны все больше полагаться на лекарства с высокими объемами продаж. США, долгое время бывшие лидером в разработке лекарств, все больше оттесняются на

¹¹ Оценки для 1950-х и начала 1960-х годов взяты из: *Wardell W.M., Lasagna L. Regulation and Drug Development*. P. 46; для 1978 года: *Lasagna L. The Uncertain Future of Drug Development // Drug Intelligence and Clinical Pharmacy*. Vol. 13 (April 1979). P. 193.

задний план. Вдобавок мы даже не можем воспользоваться в полной мере зарубежными достижениями, поскольку Управление не принимает свидетельства из-за границы как доказательство эффективности препаратов. В конце концов мы придем к тому же, что и на железнодорожном пассажирском транспорте, т.е. к национализации процесса разработки новых лекарств.

Так называемый «лекарственный лаг» проявляется в относительной доступности лекарств в США и других странах. Серьезное исследование, проведенное доктором Уильямом Уорделлом из Центра изучения создания лекарств Рочестерского университета, показывает, что в Великобритании доступно гораздо больше лекарств, чем в США. При этом лекарства, которые имеются в продаже в обеих странах, в среднем появляются на рынке Великобритании раньше, чем в США. Доктор Уорделл писал в 1978 году:

Если исследовать терапевтическую значимость лекарств, которые не появились в США, но доступны в других местах, например, в Англии, вы столкнетесь с рядом случаев, когда пациенты пострадали от отсутствия лекарств. Например, существуют одно или два лекарства, которые называются бета-блокаторами и могут предотвратить смерть от сердечного приступа — мы называем это вторичным предотвращением смерти от инфаркта миокарда, — если бы эти лекарства были доступны в США, они могли бы спасти примерно десять тысяч жизней в год. За десять лет после введения поправки 1962 года в США не было одобрено ни одного лекарства от гипертонии... в то время как в Великобритании получили одобрение несколько препаратов. В области сердечно-сосудистых заболеваний за пять лет с 1967 по 1972 год было одобрено только одно лекарство. И это может быть отнесено на счет известных нам организационных проблем Управления по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов...

Косвенным последствием для пациента является тот факт, что терапевтические решения, которые раньше были на усмотрении врача и пациента, все больше принимаются на национальном уровне комитетами экспертов. Для комитетов и агентства, в интересах которого работают эти эксперты, — Управления по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов — высшим приоритетом

является избежание риска, вследствие чего у нас есть лекарства более безопасные, но нет более эффективных. Мне пришлось слышать поразительные свидетельства, что в некоторых из подобных консультативных комитетов делали по поводу лекарств такие заявления: «У нас нет такого количества больных с такой тяжестью заболевания, чтобы оправдать продвижение на рынок этого лекарства для общего пользования». Если вы пытаетесь минимизировать токсичность этого лекарства для всего населения, это прекрасно, но если вы являетесь одним из немногих, кто болен тяжелой формой какой-либо болезни или редкой болезнью, то вам не повезло.

Возможно ли, что подобная цена не перевешивает преимущество, связанное с тем, что опасные лекарства не допускаются на рынок, что на рынок не допускаются такие препараты, как талидомид? Сэм Пелтцман в своем исключительно добросовестном эмпирическом исследовании делает вывод, что существуют недвусмысленные свидетельства того, что причиненный вред намного перевешивает пользу. Он обосновывает свое заключение тем, что «штрафы, налагавшиеся рынком на продавцов неэффективных лекарств до 1962 года, были настолько значительными, что оставляли мало пространства для деятельности регулирующего агентства»¹². В конечном счете производители талидомида заплатили десятки миллионов долларов в возмещение ущерба, что, без сомнения, является достаточно сильным стимулом, чтобы исключить повторение подобного случая. Конечно, ошибки будут случаться и впредь, и одной из них была трагедия с талидомидом, но такое может произойти и в условиях правительственного регулирования.

Имеющиеся свидетельства подтверждают наши предположения. Отнюдь не случайным является то, что Управление по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов, несмотря на самые лучшие намерения, своими действиями отбивает охоту разрабатывать и реализовывать на рынке новые и потенциально полезные лекарства.

Поставьте себя на место чиновника Управления, отвечающего за одобрение или неодобрение нового препарата. Вы можете совершить две ошибки:

12

Peltzman S. Regulation of Pharmaceutical Innovation. P. 45.

1. Одобрить лекарство, оказывающее непредвиденное побочное действие, которое приведет к смерти или серьезно ухудшению здоровья относительно большого числа людей.

2. Отказать в одобрении лекарства, которое могло бы спасти жизнь многих людей или облегчить огромные страдания и не имеющее неблагоприятных побочных действий.

Если вы сделаете первую ошибку и одобрите, например, талидомид, ваше имя появится на первых полосах всех газет. Вы попадете в суровую опалу. Если вы совершите вторую ошибку, кто об этом узнает? Фармацевтическая фирма, продвигающая новый препарат, от которой можно отмахнуться, как от образчика алчных бизнесменов с каменными сердцами? Несколько разъяренных химиков и врачей, занимающихся разработкой и тестированием нового препарата? Пациенты, чьи жизни можно было бы спасти, уже не смогут выразить свой протест. Их семьи даже не узнают о том, что дорогие им люди потеряли жизнь из-за «осторожности» неизвестного чиновника из Управления по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов.

Учитывая разительный контраст между потоками брани, обрушившимися на европейские фармацевтические компании, распространявшие талидомид, с одной стороны, и славой и бурными восхвалениями, доставшимися на долю женщины, которая не дала добро на его распространение в США — с другой, остаются ли еще сомнения в том, какой ошибки вы больше всего хотели бы избежать? Д-р Фрэнсис О. Келси получила золотую медаль «За выдающиеся заслуги на государственной службе» от Джона Ф. Кеннеди. Даже имея самые лучшие в мире намерения, вы невольно запрещали бы многие хорошие лекарства или откладывали бы их одобрение, чтобы избежать даже отдаленной возможности пропустить на рынок лекарство, которое имело бы побочное действие в виде газетной шумихи.

Это неизбежно предвзятое отношение усиливается реакцией фармацевтической промышленности. Предвзятость ведет к установлению чрезмерно строгих стандартов. Получение одобрения становится более дорогостоящим и рискованным, требует больших затрат времени. Научные исследования, связанные с созданием новых лекарств, становятся менее прибыльными. В результате фармацевтические компании все меньше опасаются, что научные исследования их конкурентов приведут к созданию нового

лекарства. Существующие фирмы и существующие лекарства, таким образом, защищены от конкуренции. Создание новых компаний не поощряется. Научные исследования концентрируются на наименее проблематичных, а значит, и менее инновационных направлениях.

В январе 1973 года мы опубликовали статью в газете Newsweek, предлагавшую ликвидировать Управление по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов по изложенным выше причинам. Статья вызвала много откликов от людей, работавших в фармацевтической промышленности, приводивших скорбные истории, подтверждавшие наши предположения о том, что Управление мешает созданию новых лекарств. Однако многие читатели писали, что не нужно упразднить Управление, но пусть власти видоизменяют его тем или иным образом.

Следующая наша статья в этой газете, опубликованная 19 февраля 1973 года, была озаглавлена «Лающие кошки».

Что бы вы подумали о человеке, заявляющем, что он хотел бы завести кошку только при условии, что она будет лаять? Ваше утверждение о том, что вы выступаете за Управление по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов, но при условии, что оно будет вести себя желательным вам образом, по сути дела, ничем не отличается от предыдущего. Биологические законы, определяющие свойства кошек, не более непреклонны, чем политические законы, детерминирующие поведение правительственных агентств, коль скоро они созданы. Нынешний способ поведения Управления и неблагоприятные последствия этого неслучайны, они являются не результатом некоей легко исправимой человеческой ошибки, но следствием их строения, точно так же, как и мяуканье кошек есть следствие их биологического строения. С точки зрения естественных наук вы понимаете, что не можете произвольно предписывать свойства химическим веществам и биологическим существам, не можете заставить кошек лаять или воду гореть. Почему же вы считаете, что в социальных науках все иначе?

Широко распространено ошибочное предположение о том, что поведение социальных организмов можно формировать по своей во-

ле. Это фундаментальная ошибка многих так называемых реформаторов. Этим объясняется то, почему они так часто считают, что виноваты люди, а не «система»; что проблему можно решить, «выгнав мошенников и поставив на их место людей, действующих из лучших побуждений». Это объясняет и то, почему реформы, после того как их цели со всей очевидностью достигнуты, часто не идут в нужном направлении.

Вред, причиненный деятельностью Управления по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов, не является следствием недостатков людей, занимающих ответственные посты. Многие из них являются способными и преданными государственными служащими. Тем не менее социальное, политическое и экономическое давление определяет поведение людей, отвечающих за деятельность правительственного агентства, гораздо в большей степени, чем они сами, определяют его поведение. Без сомнения, бывают исключения, но они почти так же редки, как и лающие кошки.

Это не означает, что осуществление эффективной реформы невозможно. Однако при этом необходимо принимать во внимание политические законы, управляющие поведением правительственных агентств, а не только ругать чиновников за неэффективность и потери, или подвергать сомнению их мотивы и убеждать их работать лучше. Управление приносило значительно меньше вреда, чем теперь, пока не были приняты поправки Кефопера, изменившие характер давления, оказываемого на государственных служащих, и их стимулы.

Комиссия по безопасности потребительских товаров

Деятельность Комиссии является примером изменений, произошедших в регулирующей деятельности в 70-х годах. Она имеет межотраслевой характер. Ее главное внимание направлено не на цены или затраты, а на безопасность. Она имеет широкие полномочия действовать по собственному усмотрению и в своей деятельности руководствуется самыми общими предписаниями.

Созданная 14 мая 1973 года, «Комиссия специально уполномочена защищать людей от неоправданных рисков ущерба от использования потребительских товаров, помогать потребителям оценивать безопасность этих товаров, разрабатывать стандарты их качества, минимизировать противоречия между стандартами на уровне федерации, штатов и местном, содействовать проведению исследований и расследований в судебном порядке, способствовать

предотвращению смертельных случаев, заболеваний и вреда, связанных с использованием потребительских товаров»¹³.

Полномочия Комиссии распространяются на «любое изделие или его составную часть, производимую или распространяемую (1) для продажи потребителю... или (2) для индивидуального пользования, потребления или получения удовольствия потребителем». Исключения составляют «табак и табачные изделия; автомобили и запчасти к ним; медикаменты; продукты питания; летательные аппараты и их компоненты; некоторые типы судов; и ряд других изделий», подпадающих под регулирующее воздействие других агентств, таких как Управление по алкогольным и табачным изделиям и огнестрельному оружию, Национальное управление по безопасности движения на автострадах, Управление по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов, Федеральное управление гражданской авиации и Береговая охрана¹⁴.

Хотя Комиссия по безопасности потребительских товаров создана лишь недавно, она, видимо, станет основным источником серьезного воздействия на товары и услуги, которые мы сможем купить в будущем. Комиссия проводит тестирование и устанавливает стандарты на продукцию, начиная от спичечных коробков и кончая велосипедами, от детских игрушечных пистолетиков до телевизоров, от мусорных ведер и до рождественских электрических гирлянд.

Очевидно, цель обеспечения большей безопасности товаров благородна, но какой ценой она достигается и каковы критерии ее достижения? «Неоправданный риск» вряд ли является научным термином, поддающимся объективному определению. При каком уровне шума игрушечный пистолет создает «неоправданный риск» для слуха ребенка (или взрослого)? Зрелище того, как специально подготовленные высокооплачиваемые «эксперты» в наушниках палят из пугачей, пытаясь ответить на этот вопрос, вряд ли убедит налогоплательщика в том, что его деньги расходуются разумным образом. Более «безопасный» велосипед может быть менее скоростным, более тяжелым и дорогим, чем менее «безопасный». По каким критериям бюрократы из Комиссии могут установить, какой величиной скорости можно пожертвовать, сколько веса добавить

¹³ Annual Report, Fiscal Year 1977 / US Consumer Products Safety Commission. Washington, D.C., 1978. P. 4.

¹⁴ Wallace M.B., Penoyer R.J. Directory of Federal Regulatory Agencies. P. 14.

и сколько дополнительных затрат можно навязать потребителю, чтобы получить некую (какую именно?) величину дополнительной безопасности? Обеспечивают ли «более безопасные» стандарты большую безопасность? Или они поощряют потребителя быть менее внимательным и осторожным? Большинство велосипедных и тому подобных аварий было вызвано в конечном счете людской беспечностью или ошибками.

На большинство этих вопросов не может быть объективных ответов, и все же на них нужно получить однозначные ответы при разработке и издании стандартов. Ответы будут отчасти отражать произвольные суждения государственных служащих, отвечающих за эти проблемы, реже суждения потребителей или обществ потребителей, заинтересованных в рассматриваемом изделии, но главным образом влияние изготовителей этой продукции. В целом только последние достаточно заинтересованы и квалифицированы, чтобы судить о предложенных стандартах со знанием дела. На деле разработка стандартов была почти целиком отдана на откуп отраслевым ассоциациям. Можно с уверенностью сказать, что эти стандарты будут разрабатываться в интересах членов ассоциации с прозорливой заботой о защите от конкуренции со стороны новых потенциальных производителей в стране и за рубежом. В результате усилятся конкурентные позиции существующих отечественных производителей, а инновации и разработка новых или улучшенных продуктов станут более дорогими и трудноосуществимыми.

Когда товары попадают на рынок при обычном ходе вещей, всегда есть возможность для эксперимента, проб и ошибок. Конечно, производятся плохие товары, совершаются ошибки, обнаруживаются неожиданные дефекты. Однако ошибки совершаются, как правило, в небольших масштабах и могут быть постепенно исправлены. Потребители могут самостоятельно экспериментировать и решать: какие свойства им нравятся, а какие — нет.

Когда в игру вступает правительство в лице Комиссии, ситуация меняется. Должно быть принято множество решений, прежде чем продукт подвергнется массовым пробам и ошибкам в процессе использования. Стандарты нельзя приспособить к многообразию потребностей и вкусов. Они должны единообразно соответствовать всем нуждам. Потребители неизбежно лишаются возможности экспериментировать со множеством альтернатив. Ошибки все равно будут совершаться, и в этом случае они почти наверняка будут крупными.

Два примера из практики Комиссии иллюстрируют эту проблему.

В августе 1973 года, спустя лишь три месяца после ее создания, она «запретила некоторые марки аэрозольных лаков, сочтя, что они представляют угрозу. Ее решение основывалось главным образом на предварительных выводах одного академического ученого, который заявил, что они могут вызвать врожденные уродства. Однако после того как более детальное исследование не подтвердило первоначальный вывод, Комиссия сняла этот запрет в марте 1974 года»¹⁵.

Столь оперативное исправление ошибки достойно всяческих похвал и является совершенно нетипичным для правительственного агентства. Однако и оно не смогло предотвратить вред. «Не менее девяти беременных женщин, которые пользовались аэрозольными лаками, прореагировали на первоначальное решение Комиссии, сделав аборт. Они решили прервать беременность, опасаясь родить детей с врожденными дефектами»¹⁶.

Гораздо серьезнее эпизод, связанный с «Трисом». Комиссия была назначена ответственной за исполнение принятого в 1953 году Закона о воспламеняющихся материалах. Целью закона было сокращение смертности и вреда от случайного возгорания изделий и материалов. Стандарты на детское постельное белье, утвержденные предшественником Комиссии в 1971 году, были ужесточены ею в середине 1973 года. В то время наиболее дешевым способом обеспечить соблюдение этого стандарта была пропитка белья огнеупорным химикатом «Трис». Вскоре почти 99% детского постельного белья, производимого и продаваемого в США, было пропитано «Трисом». Позже обнаружилось, что «Трис» является потенциальным канцерогеном. 8 апреля 1977 года Комиссия наложила запрет на его использование для пропитки детской одежды и потребовала изъятия с рынка обработанных «Трисом» изделий и возврата их потребителями.

Излишне говорить, что в Ежегодном отчете за 1977 год Комиссия приписала себе заслугу исправления опасной ситуации, которая возникла только в результате ее прежних собственных действий, не упомянув о своей роли в возникновении этой проблемы. Первоначальные требования Комиссии подвергли миллионы

¹⁵ *Weidenbaum M.L.* The Costs of Government Regulation. St. Louis: Center for the Study of American Business, Washington University, 1977 (= Publication № 12). P. 9.

¹⁶ *Ibid.*

детей опасности заболеть раком. Как эти требования, так и последующее запрещение «Триса» потребовали крупных затрат от производителей детского постельного белья, а в конечном счете его потребителей. В обоих случаях все они заплатили своего рода налог.

Этот пример поучителен, поскольку показывает различия между тотальным регулированием и действием рынка. В условиях свободного рынка некоторые производители, несомненно, использовали бы «Трис» для повышения привлекательности их огнеупорного постельного белья, но «Трис» вводился бы постепенно. Оставалось бы время для получения информации о канцерогенных свойствах «Триса», что привело бы к отказу от него прежде, чем он начал бы использоваться в массовых масштабах.

Окружающая среда

Движение в защиту окружающей среды несет ответственность за появление одной из наиболее быстро растущих сфер вмешательства федерального правительства. Управление по охране окружающей среды, созданное в 1970 году «с целью защиты и улучшения физической среды», приобретает все возрастающую власть и полномочия. Его бюджет увеличился за 1970–1978 годы в семь раз и составляет более полумиллиарда долларов. Штатная численность сотрудников достигла около 7000 человек¹⁷. Устанавливаемые им стандарты навязывают промышленности, местным органам власти и правительствам штатов затраты в десятки миллиардов долларов в год. Примерно от одной десятой до четверти расходов на новое капитальное оборудование нацелено на борьбу с загрязнением среды. И это без учета затрат на удовлетворение требований других агентств, созданных, например, с целью контроля выхлопных газов автомобилей, планирования застройки, сохранения дикой природы и множества других видов деятельности правительств всех уровней, предпринимаемых во имя защиты окружающей среды.

Сохранение окружающей среды и предотвращение чрезмерного загрязнения являются реальными проблемами, в решении которых правительство должно играть важную роль. Когда легко выявить все издержки и выгоды любого действия, а также людей, пострадавших и выигравших от него, рынок предоставляет прекрасные инструменты, гарантирующие осуществление только таких действий, выгоды от которых перевешивают издержки всех участ-

17

Wallace M.B., Penoyer R.J. Directory of Federal Regulatory Agencies. P. 19.

ников. Но когда издержки и выгоды или люди, которых это затрагивает, не могут быть выявлены, тогда налицо несостоятельность рыночного регулирования, выражающаяся в побочных эффектах или ущербе для «третьей стороны», о чем мы говорили в главе 1.

Предположим, что некто, живущий в верховьях реки, загрязняет воду, т.е., по сути дела, производит обмен грязной воды на чистую с людьми, живущими в низовьях. Весьма вероятно, что люди, живущие внизу, согласились бы на подобный «обмен» на определенных условиях. Проблема состоит в том, что здесь невозможен добровольный обмен, поскольку мы не в силах установить, кто именно получает грязную воду, за которую несет ответственность человек, живущий в верховьях, и у кого он должен получить разрешение загрязнять воду.

Вмешательство правительства является одним из способов, посредством которого можно попытаться компенсировать «несостоятельность рынка» и более эффективно использовать те средства, которые мы готовы заплатить за сохранение чистого воздуха, воды и земли. К несчастью, те же самые факторы, которые делают рынок несостоятельным, затрудняют и правительству принятие удовлетворительных решений. В целом правительству ничуть не легче, чем участникам рынка, установить, кто именно понес ущерб или выиграл, а также оценить величину ущерба или выгоды каждого из них. Попытки использовать правительство для исправления дефектов рынка часто вели к замене дефектов рынка ошибками правительства.

В общественных дискуссиях по проблемам окружающей среды эмоции зачастую преобладают над разумом. Многие исходят из посылки: загрязнение или отсутствие загрязнения, как будто желателен и возможен мир без загрязнения. Это явная нелепость. Ни один серьезный исследователь проблем загрязнения окружающей среды не будет рассматривать нулевое загрязнение как желательное или возможное состояние. Мы можем иметь нулевое загрязнение воздуха от автомобилей, если просто запретим их. Это также сделает невозможным современный уровень производительности сельскохозяйственного и промышленного труда, плодами которого мы пользуемся, и, таким образом, большинство людей будет приговорено к ужасающе низкому уровню жизни, а многие — даже к голодной смерти. Одним из источников загрязнения воздуха является углекислый газ, который мы выдыхаем. Мы можем очень легко пресечь это, перестав дышать. Но издержки явно превысят выигрыш.

Сохранение чистого воздуха имеет свою цену, точно так же как все хорошее, чем нам хочется обладать, тоже чего-то стоит. Наши ресурсы ограничены, и мы должны сравнивать затраты и выигрыш от снижения загрязнения. Более того, «загрязнение» не есть что-то объективное. То, что для одного загрязнение, для другого может быть источником удовольствия. Одни считают рок-музыку засорением атмосферы, другие наслаждаются ею.

Реальная проблема заключается не в «устранении загрязнения», а в необходимости создания механизмов согласования «приемлемого» уровня загрязнения, т.е. такого уровня, при котором выигрыш от снижения загрязнения несколько превышает приносимые жертвы в виде других прекрасных вещей (домов, одежды и т.д.), от которых пришлось бы отказаться в целях уменьшения загрязнения. Если мы пойдем дальше, то пожертвуем бóльшим, чем приобретем.

Другим препятствием для рационального анализа проблем окружающей среды является склонность рассматривать их с точки зрения добра и зла, т.е. представлять дело так, будто плохие, зловерные люди выбрасывают в атмосферу загрязняющие вещества исключительно из вредности характера, что проблема заключается в их мотивах, и, если только люди доброй воли поднимутся в своем благородном гневе, им удастся одержать верх над злодеями. Всегда легче ругать других людей, нежели заниматься кропотливым интеллектуальным анализом.

В случае с загрязнением окружающей среды, как правило, во всех грехах обвиняют «бизнес», предприятия, производящие товары и услуги. На самом деле ответственность за загрязнение несут потребители, а не производители. Они создают своего рода спрос на загрязнение. Люди, пользующиеся электричеством, отвечают за дым, производимый массой электростанций. Если мы хотим, чтобы производство электроэнергии было более чистым, мы должны платить, прямо или косвенно, достаточно высокую цену за электроэнергию, чтобы компенсировать дополнительные затраты. В конечном счете затраты на обеспечение чистоты воздуха, воды и всего остального должны нести потребители. Больше платить за это некому. Бизнес является всего лишь посредником, способом координации деятельности людей как потребителей и производителей.

Проблема контроля загрязнения и защиты окружающей среды в большой мере усложняется тем, что выигрыши и потери выпадают на долю третьих лиц. Так, выигрыш от большей сохранности заповедников дикой природы, улучшения рекреационного

качества озер и рек, более чистого воздуха в городах, как правило, выпадает не на долю тех людей, которые понесли потери от повышения в результате этого цен на продукты питания, сталь или химикаты. Как правило, люди, получающие наибольший выигрыш от уменьшения загрязнения, имеют более высокий финансовый и образовательный уровень, чем люди, которые выиграли бы от снижения цен на товары и, следовательно, повышения уровня загрязнения. Последние, возможно, предпочли бы более дешевую электроэнергию более чистому воздуху. «Закон директора» действует и в сфере загрязнения среды.

В стремлении контролировать загрязнение среды применяется тот же подход, что и при регулировании железных дорог и грузового транспорта, контроля продуктов питания и медикаментов и обеспечения безопасности промышленных товаров. Создай регулирующее правительственное агентство с неограниченными полномочиями издавать правила и распоряжения, регламентирующие деятельность частных предприятий, индивидов, штатов или местных сообществ. Усиль эти предписания посредством санкций, налагаемых агентством или судами.

В этой системе отсутствуют эффективные механизмы обеспечения баланса затрат и выгод. Сводя проблему к изданию директив, выполняемых под угрозой силы, система создает ситуацию, предполагающую преступление и наказание, а не куплю-продажу; оперирует категориями «правильно или неправильно», а не «больше или меньше». В результате система имеет те же самые дефекты, что и подобное регулирование в других сферах. Люди или агентства, деятельность которых подлежит регулированию, очень заинтересованы в том, чтобы расходовать ресурсы не для достижения целей регулирования, а для того, чтобы надавить на бюрократов и добиться принятия благоприятных решений. Эгоистические интересы регулирующих субъектов, в свою очередь, имеют самое отдаленное отношение к первоначальной цели. Как это зачастую бывает в бюрократическом процессе, сконцентрированные интересы легко берут верх над разрозненными и расплывчатыми. В прежние времена это в основном были интересы коммерческих предприятий, особенно крупных и общественно значимых. Позднее они объединились с самозванными, хорошо организованными группами, говорящими от лица «общественных интересов» и претендующими на выражение интересов своего «электората», который, возможно, совершенно не подозревает об их существовании.

Многие экономисты согласны с тем, что гораздо более эффективным способом контроля загрязнения, нежели существующий метод целевого регулирования и контроля, является введение рыночной дисциплины путем взимания платы за сбросы. Например, вместо того, чтобы требовать от фирм строительства специальных заводов по переработке отходов или соблюдения предписанного уровня качества воды в сточных водах, сбрасываемых в озеро или реку, можно взимать определенный налог с единицы стока. Таким образом, предприятие будет заинтересовано использовать наиболее дешевый способ сокращения сброса сточных вод. И что не менее важно, при этом будет существовать объективная информация о затратах на снижение загрязнения. Если низкий налог приведет к большому снижению, это будет четким показателем того, что сброс выгодно запретить. С другой стороны, если даже при высоком налоге сброс останется большим, это будет свидетельствовать об обратном, но в то же время обеспечит значительные суммы для компенсации пострадавшим или возмещения ущерба. Ставка налога может варьироваться по мере того, как в ходе эксперимента будет поступать информация о затратах и выгодах.

Как и регулирующие правила, плата за сточные воды автоматически налагает затраты на потребителей продукции, производство которой привело к загрязнению. Продукция, производство которой связано с высокими затратами на уменьшение загрязнения, будет стоить дороже продукции с более низкими затратами, точно так же как теперь продукция, на которую регулирование налагает высокие затраты, растет в цене по сравнению с другими видами продукции. Производство такой продукции будет снижаться, а других видов расти. Различие между платой за сброс сточных вод и регулированием заключается в том, что плата будет контролировать загрязнение более эффективно и с меньшими затратами, меньше отягощать те виды деятельности, которые не загрязняют среду.

Как пишут в своей великолепной статье А. Мирик Фримэн III и Роберт Х. Хэвмэн, «можно всерьез предположить, что причина, по которой экономическое стимулирование не было испытано в этой стране, заключается в том, что оно бы действительно сработало».

Они указывают, что «введение платы за загрязнение в сочетании со стандартами качества окружающей среды разрешит большую часть политических конфликтов, связанных с окружающей средой. Это будет сделано в высшей степени прозрачным образом,

так что потерпевшие от такой политики смогут увидеть, что на самом деле происходит. Все дело в открытости и ясности тех альтернатив, которых стремятся избежать политики»¹⁸.

Таково очень краткое изложение крайне важной проблемы, имеющей далекоидущие последствия. Достаточно предположить, что трудности, создаваемые правительственным регулированием в тех сферах, где правительственное вмешательство нежелательно, например, фиксирование цен или предписывание маршрутов для автомобильного, пассажирского железнодорожного и авиационного транспорта, также возникают и в тех областях, где правительство должно играть определенную роль.

Возможно, это также приведет к более внимательному изучению функционирования рыночных механизмов в тех сферах, где они предположительно оперируют несовершенно. Несовершенный рынок может в конце концов функционировать не хуже, а может быть, и лучше, чем несовершенное правительство. В сфере загрязнения среды такое понимание может принести немало сюрпризов.

Если мы будем обращать внимание не на риторику, а на реальность, то придется признать, что в целом воздух сегодня гораздо чище, а вода безопаснее, чем сто лет назад. В более развитых странах воздух чище и вода безопаснее, чем в отсталых странах. Индустриализация вызвала новые проблемы, но она также обеспечила средства решения старых проблем. Распространение автомобилей действительно добавило еще одну форму загрязнения — но оно в значительной мере покончило с куда менее привлекательной формой.

Министерство энергетики

Эмбарго, введенное против США странами ОПЕК в 1973 году, вызвало серию энергетических кризисов и периодическое появление длинных очередей на бензозаправках, которые досаждают нам и по сей день. Правительство реагировало на проблему, создавая одну бюрократическую организацию за другой с целью контроля и регулирования производства и потребления энергии. Логическим завершением стало создание в 1977 году Министерства энергетики.

Правительственные чиновники, газетчики и телекомментаторы постоянно приписывают вину за энергетический кризис хищ-

¹⁸ Freeman A.M., Haveman R.H. Clean Rhetoric and Dirty Water // The Public Interest. № 28 (Summer 1972). P. 65.

нической нефтяной промышленности, расточительным потребителям, плохому климату или арабским шейхам. Однако никто из них не виноват в кризисе.

В конце концов, нефтяная промышленность существовала в течение долгого времени и всегда была хищнической. Потребители не вдруг стали расточительными. И раньше бывали зимы. Арабские шейхи стремились к обогащению с незапамятных времен.

Хитроумные и искушенные люди, заполонившие газетные полосы и эфир такими нелепыми заявлениями, видимо, никогда не задавали себе один простой вопрос: почему в прошлом столетии и вплоть до 1971 года в мирное время не случилось ни энергетических кризисов, ни дефицита бензина, ни проблем с моторным маслом?

Энергетический кризис был создан правительством. Конечно, оно сделало это непреднамеренно. Президенты Никсон, Форд и Картер не направляли посланий в Конгресс с просьбой принять законы об энергетическом кризисе и очередях за бензином. Но тот, кто сказал «а», должен сказать «б». С тех пор как 15 августа 1971 года президент Никсон заморозил зарплату и цены, правительство установило максимальные цены на сырую нефть, розничные цены на бензин и другие нефтепродукты. К несчастью, четырехкратное увеличение цен на сырую нефть странами ОПЕК в 1973 году помешало отмене этих максимальных цен в то время, когда все другие ценовые ограничения были сняты. Установление законом максимальных цен на нефтепродукты является признаком общим для военного времени и периода после 1971 года.

Экономисты могут не знать многих вещей. Но мы очень хорошо знаем, как создаются излишки и дефицит. Вы хотите иметь излишки? Пусть правительство законодательно установит *минимальную* цену *выше* цены, которая преобладала бы в условиях рынка, что и делалось в том или ином случае для перепроизводства пшеницы, сахара, масла и многих других товаров.

Вы хотите получить дефицит? Пусть правительство законодательно установит *максимальную* цену *ниже* цены, которая преваляровала бы на рынке. Именно это и было сделано в городе Нью-Йорке, а позднее и других крупных городах с арендной платой на жилье, и вот почему все они испытывают или будут испытывать дефицит жилья. Вот почему было столько нехваток во времена Второй мировой войны. Вот почему мы имеем энергетический кризис и дефицит бензина.

Есть один простой способ покончить с энергетическим кризисом и дефицитом бензина завтра же, и мы действительно имеем в виду завтра, а не через полгода или шесть лет. Нужно отменить всякое регулирование цен на сырую нефть и другие нефтепродукты.

Другие ошибочные меры правительства и монополистическое поведение ОПЕК могут способствовать сохранению высоких цен на нефтепродукты, однако это не вызовет дезорганизацию, хаос и неразбериху, с которыми мы столкнулись сегодня.

Такое решение, как это ни удивительно, приведет к снижению стоимости бензина для потребителя — *действительной* стоимости. Цены на заправках могут увеличиться на несколько центов за галлон, однако затраты на бензин включают в себя также время и бензин, потраченные на ожидание в очередях и поиски заправки, в которой есть бензин, *плюс* годовой бюджет Министерства энергетики, который составил в 1979 году 10,8 миллиарда долларов, или примерно 9 центов на галлон бензина.

Почему до сих пор не было принято такое простое и понятное всем решение? Насколько мы можем судить, на то имеется две основных причины, одна общая, а другая специфическая. Любого экономиста приводит в отчаяние неспособность большинства людей разобраться в механизме действия системы цен. Репортеры и телекомментаторы с особым упорством отказываются понимать элементарные принципы, которые они должны были усвоить еще из учебников экономики для первокурсников. Во-вторых, отмена контроля над ценами обнаружит, что «король голый», покажет, насколько бесполезной и даже поистине вредной является деятельность 20 000 сотрудников Министерства энергетики. Кому-то даже может прийти в голову, насколько лучше мы жили до появления Министерства энергетики.

Что можно сказать о заявлении президента Картера о том, что правительство должно принять грандиозную программу производства синтетического топлива, иначе страна исчерпает запас энергии к 1990 году? Это очередной миф. Правительственная программа кажется выходом из положения только потому, что правительство каждый раз блокировало эффективные рыночные решения.

Мы платим странам ОПЕК примерно 20 долларов за баррель нефти по долгосрочным контрактам и еще больше на спотовом рынке (рынок с немедленной оплатой и доставкой товара), и в то же время правительство заставляет отечественных производителей продавать нефть по 5,94 доллара за баррель. Правительство, таким

образом, облагает данью отечественное производство, чтобы субсидировать импорт нефти из-за рубежа. Мы платим за природный сжиженный газ, импортируемый из Алжира, почти вдвое больше той цены, которую правительство установило для отечественных производителей природного газа. Правительство налагает строгие требования по охране окружающей среды на потребителей и производителей энергии без учета связанных с их выполнением затрат. Запутанные правила и чиновничья волокита сильно увеличивают время на строительство электростанций, работающих на ядерном, нефтяном или угольном топливе, и на ввод наших обильных угольных месторождений, что ведет к умножению затрат. Эта разорительная политика правительства привела к удушению отечественного производства энергии и поставила нас в еще большую, чем когда-либо, зависимость от импортной нефти — несмотря, как выразился президент Картер, на «опасность оказаться в зависимости от цепочки нефтеналивных танкеров, растянувшихся по всему свету».

В середине 1979 года президент Картер предложил разработать грандиозную правительственную программу производства синтетического топлива, рассчитанную на десятилетие и стоящую 88 миллиардов долларов. Есть ли хоть какой-то смысл в том, чтобы заставлять налогоплательщиков нести прямые или косвенные расходы в 40 и более долларов за баррель бензина, полученного из сланцев, и в то же самое время держать цену отечественной нефти на уровне 5,94 доллара? Или, как отметил Эдуард Митчел в *The Wall Street Journal* от 27 августа 1979 года, «мы можем задать справедливый вопрос... каким образом расходы в 88 миллиардов долларов на производство в 1990 году скромного количества синтетического бензина стоимостью в 40 долларов за баррель „защитят“ нас сегодня или в 1990 году от опековской нефти стоимостью 20 долларов за баррель?».

Добывать топливо из сланцев, гудрона и т.д. имеет смысл только тогда, когда этот способ производства энергии с учетом всех затрат будет дешевле других альтернативных источников. Наиболее эффективным механизмом определения того, что дешевле, остается рынок. Если есть более дешевый способ, то использование этой альтернативы будет в собственных интересах частных производителей — при условии, что они пожнут выгоды и понесут затраты.

Частные предприятия могут рассчитывать на получение выгоды, только когда есть уверенность в том, что цены не будут контролироваться. В противном случае им предлагается принять

участие в игре «орел — я выигрываю, решка — ты проигрываешь». Так обстоят дела сегодня. Если цены повышаются, контроль и «налоги на шальные деньги»; если цены снижаются, производителей оставляют с носом. Такая перспектива ведет к выхолащиванию свободного рынка и превращает социалистическую политику президента Картера в единственную альтернативу.

Частные предприятия будут нести все затраты только в том случае, если их заставят платить за ущерб, нанесенный окружающей среде. Это можно сделать посредством введения платы за сточные воды, а не путем создания правительственного агентства, которое предписывает произвольные стандарты, а затем еще одного агентства, целью которого является расчистка бюрократических завалов, созданных первым агентством.

Угроза введения контроля над ценами и регулирования является единственным существенным препятствием для развития производства альтернативных видов топлива частными предприятиями. Утверждается, что риски слишком велики и капитальные затраты чрезмерно высоки. Это совершенно неверно. Принятие рисков является квинтэссенцией частного предпринимательства. Риски не устраняются, если ответственность за них возлагается не на капиталистов, а на налогоплательщиков. Строительство трубопровода на Аляске показало, что частные рынки могут сконцентрировать огромные суммы на многообещающие проекты. Капитальные ресурсы страны не увеличатся оттого, что мобилизацией ресурсов займется сборщик налогов, а не фондовый рынок.

В конечном итоге это мы, люди, всегда платим за потребляемую энергию. И в целом мы будем платить гораздо меньше и получим значительно больше энергии, если будем платить напрямую и сможем сами выбирать, как использовать энергию, чем если будем платить косвенно посредством налогов и инфляции, а правительственные чиновники будут указывать нам, как использовать энергию.

Рынок

Совершенство невозможно в этом мире. Всегда будут существовать продукция низкого качества, шарлатаны и мошенники. Но в целом рыночная конкуренция, когда ей предоставляется простор, защищает потребителей лучше, чем альтернативные правительственные механизмы, которые все больше налагаются на деятельность рынка.

Как указывал Адам Смит в цитате, послужившей эпиграфом к настоящей главе, конкуренция защищает потребителя не потому, что бизнесмены более мягкосердечны, чем бюрократы, или более альтруистичны и великодушны, или более компетентны, но только потому, что в их собственных интересах служить потребителю.

Если владелец магазина предлагает вам товары менее качественные или более дорогие, чем в другом месте, вряд ли вы станете его постоянным клиентом. Если он покупает для продажи товары, не отвечающие вашим потребностям, вы не станете их покупать. Поэтому торговцы выискивают по всему миру изделия, которые могут вам понравиться и понадобиться. В противном случае они не удержатся в этом бизнесе. Когда вы входите в магазин, никто не заставляет вас покупать. Вы можете сделать покупку здесь или поискать в другом месте. В этом базовое различие между магазином и политическим агентством. Вы свободны выбирать. Здесь нет полицейского, который возьмет деньги из вашего кармана, чтобы заплатить за то, что вы не хотите купить, или заставить делать то, чего вы не желаете.

Защитники правительственного регулирования, возможно, скажут, что, если бы Управления по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов не существовало, кто бы помешал бизнесу продавать фальсифицированную или опасную продукцию? Это обошлось бы бизнесу слишком дорого, как это было с эликсиром сульфаниламида, талидомидом и в других менее известных случаях. Это очень порочная коммерческая практика, которая не сможет привлечь постоянную клиентуру. Конечно, бывают ошибки и несчастные случаи, но, как показал случай с «Трисом», правительственное регулирование также не может предотвратить их. Разница заключается в том, что частная фирма, допустившая серьезный промах, может лишиться своего бизнеса. Правительственное агентство, скорее всего, получит еще больший бюджет.

Неизбежны случаи появления непредвиденных неблагоприятных последствий — но правительство способно предвидеть такой ход событий не лучше, чем частные предприятия. Единственный путь предотвращения всего этого — остановка всякого прогресса, что также устранил возможность непредвиденных благоприятных последствий.

Однако защитники правительственного регулирования спросят: как потребитель сможет судить о качестве сложных изделий без Комиссии по безопасности потребительских товаров? Ответ рын-

ка заключается в том, что потребитель и не должен судить об этом сам. Он располагает другими инструментами выбора. Один из них — это использование посредника. Главная экономическая функция универсального магазина, к примеру, заключается в контроле качества продуктов от нашего имени. Никто из нас не является экспертом по всем изделиям, которые мы покупаем, даже таким тривиальным, как рубашки, галстуки и ботинки. Если купленное нами изделие оказалось бракованным, скорее всего мы вернем его в магазин, а не производителю. Торговля куда лучше нас способна судить о качестве товаров. Цепные магазины Sears, Roebuck и Montgomery являются не только продавцами, но и эффективными агентствами по тестированию и сертификации потребительских товаров.

Другое изобретение рынка — это товарная марка. В интересах корпораций General Electric, General Motors, Westinghouse или Rolls-Royce иметь репутацию производителей заслуживающих доверия и надежных изделий. Качество — источник их высокой репутации, которая может больше влиять на цену фирмы, чем принадлежащие ей заводы и фабрики.

Еще одно изобретение рынка — частные тестирующие организации. Такие испытательные лаборатории получили распространение в промышленности и играют исключительно важную роль в сертификации качества широкого спектра продуктов. В интересах потребителей работают частные организации, такие как Consumer's Research («Потребительские исследования»), существующая с 1928 года, которая публикует оценки качества широкого круга потребительских товаров в своем ежемесячнике Consumer's Research, а также Consumers Union (Потребительский союз), существующий с 1935 года, который издает Consumers Reports.

Обе организации преуспевают в достаточной степени, чтобы содержать внушительный персонал инженеров и специально подготовленных лаборантов и клерков. Тем не менее за пятьдесят лет своего существования они смогли привлечь в свои ряды в лучшем случае 1–2% потенциальной клиентуры. Consumers Union, более крупный из них двоих, насчитывает примерно два миллиона членов. Их существование — это ответ рынка на потребность потребителей. Столь небольшой охват и неудачные попытки создания других аналогичных агентств показывают, что только незначительная часть потребителей нуждается в таких услугах и готова оплачивать их. Возможно, большинство потребителей получает нужную им информацию, за которую они готовы и могут платить, в другом месте.

Что можно сказать об утверждении, что потребители могут быть введены в заблуждение рекламой? Многочисленные фиаско дорогостоящих рекламных кампаний показывают, что это не так. Одним из крупнейших провалов была попытка корпорации Ford Motor продвинуть с помощью широкой рекламной кампании модель Edsel. По сути дела, реклама является частью деловых расходов, и бизнесмены хотят получить как можно больше за свои деньги. Разве не разумнее обратиться к реальным потребностям и желаниям потребителей, чем пытаться вызвать к жизни искусственные потребности и желания? Очевидно, дешевле продавать нечто, отвечающее уже имеющимся желаниям, чем создавать искусственные потребности.

Излюбленным примером является якобы искусственно созданная потребность менять модели автомобилей. Однако компании Ford не удалось добиться успеха Edsel, несмотря на безумно дорогую рекламную кампанию. Всегда существовали марки машин, модели которых сменялись не так уж часто, — в Соединенных Штатах существовала Superba (пассажирский аналог таксомотора Checker) и много иностранных марок. Они всегда могли привлечь только небольшую часть общей клиентуры. Если бы потребители *действительно* не желали перемен, выпускавшие их фирмы процветали бы, а другие следовали бы их примеру. Подлинным ответом большинству критиков является тот факт, что не реклама манипулирует вкусами потребителей, а люди сами по себе любят демонстративно яркие вещи — их вкусы не согласуются с воззрениями критиков.

В любом случае нельзя победить с пустыми руками. Сравнить можно только альтернативы: реальное с реальным. Если коммерческая реклама вводит в заблуждение, что предпочтительнее: отсутствие рекламы или правительственный контроль над рекламной деятельностью? По крайней мере, в частном бизнесе существует конкуренция. Один рекламоделец может соревноваться с другим. С правительством это делать гораздо труднее. Правительство также занимается рекламой. У него тысячи PR-агентов, чтобы представить результаты его деятельности в самом выгодном свете. Эта реклама зачастую вводит в заблуждение значительно сильнее, чем любые выверты частных компаний. Возьмите только рекламу сберегательных облигаций, осуществляемую Министерством финансов: «Сберегательные облигации Соединенных Штатов... Какие возможности для сбережений!» Это лозунг из листовки, выпущенной Министерством финансов США и распространяемой банками

среди своих клиентов. Однако людей, покупавших правительственные сберегательные облигации в последние десять и более лет, ободрали как липку. Сумма, полученная ими в срок погашения, будет иметь меньшую покупательную способность, чем сумма, заплаченная ими за облигацию, а вдобавок еще придется уплатить налог на так называемый «процент». И все это — результат созданной правительством инфляции, которое продало им облигации! Тем не менее Минфин продолжает рекламировать облигации как средство «создания личной безопасности», «дар, который продолжает расти», как это пишется в той же листовке.

Что можно сказать об опасности монополий, которая вызвала к жизни антитрестовские законы? Это — реальная опасность. Наиболее эффективным способом противостоять ей является устранение всех существующих барьеров в международной торговле, а не расширение антимонопольных подразделений в Министерстве юстиции или увеличение бюджета Федеральной торговой комиссии. Это позволит международной конкуренции еще более эффективно разрушать монополию внутри страны. Англичанину Фредди Лейкеру не понадобилась помощь Министерства юстиции, чтобы разрушить американский авиационный картель. Японские и немецкие производители автомобилей заставили американских производителей выпускать малолитражные автомобили.

Монополии — как частные, так и правительственные — представляют великую опасность для потребителя. Наиболее эффективную защиту дает ему свободная конкуренция внутри страны и свободная торговля по всему миру. Потребитель защищен от эксплуатации со стороны одного продавца существованием другого продавца, готового продать ему данный товар. Альтернативные источники предложения товаров защищают потребителя гораздо более эффективно, чем все Ральфы Надеры в мире.

Заключение

«Царство слез в прошлом. Трудобой останутся только в воспоминаниях. Мы превратим наши тюрьмы в фабрики и наши узилища в кладовые и хранилища зерна. Теперь мужчины распрямят плечи, женщины будут улыбаться, дети смеяться. Ад навсегда опустеет»¹⁹.

¹⁹ *Asbury H. The Great Illusion: An Informal History of Prohibition. Garden City, N.Y.: Doubleday, 1950. P. 144–145.*

Вот так Билли Санди, известный евангелист и ведущий участник общественной кампании против «демона спиртного», приветствовал в 1920 году запрет на алкогольные напитки, введенный в угаре моральной праведности в конце Первой мировой войны. Этот эпизод служит постоянным напоминанием о том, куда нас могут завести нынешний разгул праведности и кампания по защите нас от самих себя.

Запрет был наложен для нашего собственного блага. Алкоголь — опасное вещество. От алкоголя погибло больше людей, чем от других опасных веществ, находящихся под контролем Управления по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов, вместе взятых. Но к чему привел сухой закон?

Пришлось построить новые тюрьмы и узилища для содержания преступников, расплодившихся в результате того, что выпивка превратилась в преступление против государства. Аль Капоне и Багз Моран были печально знамениты своими «подвигами» — убийствами, вымогательством, ограблениями, нелегальной торговлей спиртным. Кем были их покупатели? Кто покупал спиртное, продаваемое нелегально? Респектабельные граждане, которые никогда бы сами не одобрили и не занялись деятельностью, которая сделала знаменитыми Аль Капоне и других гангстеров. Они просто хотели потреблять алкогольные напитки. Для этого им надо было нарушать закон. Запрет не остановил пьянство. Он превратил массу законопослушных людей в нарушителей закона. Он создал романтический ореол и ажиотаж вокруг пьянства, привлекая многих молодых людей. Запрет подавил многие дисциплинирующие силы рынка, которые обычно защищают потребителя от фальсифицированных, низкосортных и опасных продуктов. Он привел к коррупции блюстителей закона и создал упаднический моральный климат. Но он не остановил потребление алкоголя.

Сегодня мы еще не так далеко зашли с запретом цикламов, ДДТ и лаэтрила. Но нас ведут именно в этом направлении. Уже существует своего рода серый рынок лекарств, запрещенных Управлением по надзору за качеством пищевых продуктов и медикаментов. Люди едут в Канаду или Мексику, чтобы купить лекарства, которые не могут легально купить в США, как и во времена запрета спиртных напитков. Многие добросовестные врачи находятся перед дилеммой: благо пациента или строгое соблюдение закона.

Если мы продолжим двигаться в этом направлении, не приходится гадать — к чему это приведет. Если правительство несет от-

ветственность за защиту нас от опасных веществ, логика обычно призывает к запрету табака и алкоголя. Если правительство хочет защитить нас от использования опасных велосипедов и детских пистонных ружей, то логичнее было бы запретить более опасные занятия, такие как полеты на дельтапланах, езду на мотоциклах и катание на горных лыжах.

Даже руководителей регулирующих агентств устрашает подобная перспектива, и они пытаются свернуть с этого пути. Что касается остальных людей, реакция общественности на наиболее радикальные попытки контроля нашего поведения — на требование установки блокирующей системы на автомобиле или предполагаемый запрет сахарина — является убедительным свидетельством того, что мы против этого. Коль скоро правительство обладает недоступной нам информацией о достоинствах и недостатках продуктов, которые мы потребляем, или видах деятельности, в которых мы участвуем, пусть оно предоставит нам эту информацию. Но пусть оно оставит нам свободу выбирать, какие риски мы можем предпринимать в нашей собственной жизни.

8 Кто защищает работника?

За последние два столетия условия жизни простого рабочего в США и других развитых странах коренным образом улучшились. Сегодня едва ли найдется рабочий, занятый непосильным трудом, что было обычным делом около ста лет назад и все еще широко распространено по всему миру. Условия труда улучшились, рабочий день сократился, оплачиваемый отпуск и другие дополнительные льготы считаются само собой разумеющимся. Заработная плата стала значительно выше, позволяя обычной семье достичь уровня жизни, ранее доступного только немногим богатым людям.

Если бы в опросах Гэллапа задавался вопрос: «Кто отвечает за улучшение положения работника?», то наиболее распространенным был бы ответ «профсоюзы», затем «правительство», хотя, быть может, преобладали бы ответы «никто» и «не знаю». Однако история США и других западных стран за последние два столетия демонстрирует ошибочность таких ответов.

Большую часть этого периода профсоюзы играли в США незначительную роль. Не далее чем в 1900 году только 3% всех работников были членами профсоюзов. Даже сегодня едва ли один работник из четырех является членом профсоюза. Совершенно очевидно, что профсоюзы не сыграли важной роли в улучшении положения работников в США.

Точно так же до принятия «нового курса» регулирование и вмешательство правительства, особенно федерального, в функционирование экономики было минимальным. Правительство играло существенную роль, определяя правила игры на свободном рынке. Однако непосредственные действия правительства явно не были причиной улучшения положения работников.

Что касается ответа «никто», то само нынешнее положение работников опровергает этот ответ.

Профессиональные союзы

Одним из наиболее вопиющих злоупотреблений в английском языке является использование слова «труд» в качестве синонима «профес-

сионального союза» [labor и labor union], как, например, в выражениях «труд возражает» против такого-то законопроекта или законодательная программа «труда» такова. Это двойная ошибка. Во-первых, в Соединенных Штатах более трех работников из четырех не являются членами профсоюзов. Даже в Великобритании, где профсоюзы традиционно были значительно сильнее, чем в США, большинство работников не являются членами профсоюзов. Во-вторых, отождествление интересов «профессионального союза» с интересами его членов — это заблуждение. Конечно, в большинстве профессиональных союзов существует связь, и довольно тесная, между этими интересами. Тем не менее достаточно много случаев, когда профсоюзные деятели — действуя законно или с помощью злоупотреблений и незаконного присвоения профсоюзных фондов — извлекали собственную выгоду за счет своих членов, чтобы избежать автоматического отождествления интересов «профессиональных союзов» с интересами «членов профсоюза», не говоря уж об интересах труда в целом.

Эта подмена понятий является причиной и следствием общей тенденции переоценки влияния и роли профсоюзов. Профсоюзные акции всегда заметны и широко освещаются прессой. Они, как правило, попадают на первые полосы газет и получают подробное освещение в вечерних телепрограммах. «Торг и соглашения рынка», по терминологии Адама Смита, посредством которых определяются заработки большинства работников в США, гораздо менее заметны, привлекают меньше внимания, и в результате их значимость сильно преуменьшена.

Подмена понятий также вносит свой вклад в убеждение, что профсоюзы являются продуктом современного промышленного развития. Это совершенно не соответствует действительности. Напротив, они являются наследием доиндустриальной эпохи, а именно гильдий, которые были типичной формой организации купцов и ремесленников в городах и городах-государствах, выросших из феодального периода. На самом деле можно проследить зарождение современных профсоюзов в глубинах истории, начиная с соглашения между врачами Древней Греции 2500 лет назад.

Гиппократ, признаваемый всеми отцом современной медицины, родился в 460 году до н. э. на греческом острове Кос, расположенном в нескольких милях от Малой Азии. В то время это был процветающий остров и центр медицины. После изучения медицины на Косе Гиппократ много путешествовал и завоевал репутацию великого врача, в частности, благодаря тому, что смог остановить

эпидемию чумы. По прошествии времени он вернулся на Кос, где создал и возглавил медицинскую школу и лечебный центр. Он обучал за плату всех, кто хотел у него учиться. Его центр стал знаменитым во всем эллинском мире и привлекал учеников, пациентов и врачей со всех сторон.

Как гласит легенда, когда Гиппократ умер в возрасте 104 лет, Кос был наводнен медиками, его бывшими учениками и последователями. Борьба за пациентов была ожесточенной, и нет ничего удивительного в том, что они в конце концов договорились принять какие-то меры, чтобы, говоря современным языком, «навести» порядок и устранить «недобросовестную конкуренцию».

Примерно через двадцать лет после смерти Гиппократа, опять же как гласит легенда, медики собрались вместе и создали кодекс поведения. Они назвали его Клятвой Гиппократа, в честь своего старого учителя и мэтра. С тех пор на острове Кос, а позже и во всем остальном мире каждый врач, закончивший обучение, прежде чем получить доступ к практике, был обязан дать клятву Гиппократа. Этот обычай дожил до нашего времени в качестве одной из церемоний выпуска студентов в большинстве медицинских учебных заведений США.

Подобно большинству профессиональных кодексов, торговых соглашений и профсоюзных договоров, клятва Гиппократа преисполнена прекрасных идеалов защиты пациентов: «Я направлю режим больных к их выгоде сообразно с моими силами и моим разумением... В какой бы дом я ни вошел, я войду туда для пользы больного, будучи далек от всего намеренного, несправедного и пагубного...» и т.п.

Но клятва также содержит несколько весьма неожиданных положений. Вот, например, одно из них: «Наставления, устные уроки и все остальное в учении сообщать моим сыновьям, сыновьям своего учителя и ученикам, связанным обязательством и клятвой по закону медицинскому, но никому другому». Сегодня мы назовем это прообразом предприятия, на котором работают только члены профсоюза.

А вот что сказано о пациентах, испытывающих мучительные боли из-за камней в почках или мочевом пузыре: «Я ни в коем случае не буду делать сечения у страдающих каменной болезнью, предоставив это людям, занимающимся этим делом»¹. Это премиальное соглашение о разделе рынка между врачами и хирургами.

¹ Из множества существующих переводов этой клятвы мы выбрали вариант Л. Чедвика и У.Н. Манна (*Chadwick L., Mann W.N. The Medical Works of Hippocrates. Oxford: Blackwell, 1950. P. 9*).

Мы полагаем, что Гиппократ должен переворачиваться в гробу всякий раз, как очередной выпуск медиков принимает эту клятву. Считается, что он обучал каждого, кто хотел и платил за свое обучение. Скорее всего, он сильно возражал бы против всех тех ограничений, которые врачи ввели с тех пор по всему миру, чтобы защитить себя от конкуренции.

Американская медицинская ассоциация редко рассматривается как профсоюз. И она действительно есть нечто гораздо большее, чем обычный профсоюз. Она оказывает важные услуги своим членам и профессиональной медицине в целом. При этом она еще и профсоюз, один из наиболее преуспевающих в стране. На протяжении десятилетий она сдерживала рост численности медиков, поддерживала высокие цены на медицинскую помощь и предотвращала конкуренцию между «связанными обязательством и клятвой по закону медицинскому» врачами и людьми со стороны, и все это, разумеется, во имя оказания помощи пациенту. В этой связи вряд ли нужно упоминать, что руководители медицины были искренни в своем убеждении о том, что ограничение доступа в медицину будет полезным для пациента. Всем нам приходится верить, что наши собственные интересы совпадают с общественными.

По мере того как возрастала роль правительства в здравоохранении и в финансировании медицинских расходов, власть Американской медицинской ассоциации уменьшилась. Ее заменила другая монополистическая группа — правительственные чиновники. Мы убеждены, что подобный результат был вызван отчасти действиями самих медицинских организаций.

Эти события в медицине важны и могут иметь серьезное воздействие на цены и качество медицинских услуг, которые мы сможем получить в будущем. Однако в этой главе мы рассматриваем проблемы труда, а не медицины и поэтому будем затрагивать только те аспекты экономики здравоохранения, которые иллюстрируют принципы, применимые к деятельности всех профессиональных союзов. А другие важные и даже увлекательные вопросы, относящиеся к современным тенденциям в развитии здравоохранения, мы оставим в стороне.

Кто выигрывает?

Врачи относятся к наиболее высокооплачиваемым категориям работников в США. Подобный высокий статус достаточно обычен для лиц, получающих выгоду от членства в профсоюзах. Несмотря на

создаваемую видимость того, что профсоюзы защищают низкооплачиваемых работников от эксплуатации работодателей, на деле все обстоит иначе. Наиболее преуспевающие профсоюзы неизменно охватывают работников, профессии которых требуют квалификации и которые получали бы высокую зарплату и без профсоюзов. Эти профсоюзы делают высокую оплату еще выше.

Например, в 1976 году летчики в США получали годовую заработную плату за трехдневную рабочую неделю в среднем в размере 50 000 долларов, с тех пор она еще более возросла. В исследовании под названием «Летчики гражданской авиации» Джордж Хопкинс пишет: «Нынешние невероятно высокие заработки пилотов в меньшей мере связаны с той ответственностью, которую они несут, или технической квалификацией, которой они обладают, нежели с той защищенной позицией, которой они добились с помощью профсоюзов»².

Старейшими традиционными профсоюзами в США являются цеховые профсоюзы плотников, водопроводчиков, штукатуров и т.п., которые также являются высококвалифицированными и высокооплачиваемыми рабочими. Совсем недавно исключительно быстро стали расти профсоюзы государственных служащих, в том числе учителей, полицейских, сантехников и др. Муниципальные союзы в городе Нью-Йорке продемонстрировали свою силу, подведя город к самой грани банкротства.

Британские школьные учителя и муниципальные служащие наглядно иллюстрируют общий принцип. Их профсоюзы не ведут переговоров с налогоплательщиками, на деньги которых они живут. Они имеют дело с правительственными чиновниками. Чем слабее связь между налогоплательщиками и чиновниками, с которыми имеют дело профсоюзы, тем сильнее у чиновников и профсоюзов склонность вступать в сговор за счет налогоплательщиков. Это еще один пример того, что происходит, когда люди тратят чужие деньги на других людей. Вот почему союзы муниципальных служащих сильнее в крупных центрах, таких как Нью-Йорк, чем в небольших городках, и по той же причине профсоюзы учителей стали более могущественными после того, как контроль за деятельностью школ и расходами на образование стал более централизованным и более отдаленным от местной общины.

² Hopkins G.E. The Airline Pilots: A Study in Elite Unionization. Cambridge: Harvard University Press, 1971. P. 1.

В Великобритании правительство национализировало значительно больше отраслей, чем в США, в том числе угольные шахты, предприятия коммунального обслуживания, телефонную связь, больницы. Профсоюзы в Англии в целом были сильнее, а трудовые проблемы — более напряженными в национализированных отраслях. Этот же принцип находит свое выражение во влиятельности профсоюзов почтовых работников в США.

Учитывая то, что члены сильных профсоюзов получают высокую заработную плату, возникает естественный вопрос: получают ли они высокую заработную плату потому, что их профсоюзы сильны, или их профсоюзы сильны потому, что их члены являются высокооплачиваемыми работниками? Защитники профсоюзов заявляют, что высокая оплата труда их членов является данью могуществу профсоюзной организации и, если бы все работники были членами профсоюзов, все они получали бы высокую зарплату.

Однако ситуация не столь однозначна. Профсоюзы высококвалифицированных работников, несомненно, сумели добиться повышения зарплаты своим членам; однако люди, которые в любом случае получали бы высокую зарплату, имеют благоприятные условия для формирования сильных профсоюзов. Более того, способность профсоюзов добиваться повышения заработной платы отдельным работникам не означает, что всеобщая юнионизация приведет к повышению заработной платы всех рабочих. Напротив, *выгоды, которые профсоюзы отвоевывают для своих членов, предоставляются им главным образом за счет других работников.*

Ключом к пониманию данной ситуации является самый элементарный принцип экономики. Закон спроса гласит: чем больше цена какого-либо товара, тем меньше желающих купить его. Если сделать рабочую силу какого-либо вида более дорогой, это приведет к сокращению числа рабочих мест этого вида. Если повысить расценки на столярные работы, сократится число построенных домов, а в строящихся домах будут использованы методы и материалы, требующие меньше столярных работ. Если поднять зарплату летчиков, авиаперевозки подорожают. Меньше людей будет летать, и для летчиков будет меньше работы. И наоборот, если сократится численность плотников или летчиков, они потребуют повышения зарплаты. Если уменьшится число врачей, они получат возможность взимать более высокую плату за услуги.

Преуспевающий профсоюз сокращает имеющуюся в наличии численность рабочих мест в той сфере, которую он контролирует. В результате отдельные люди, которые хотели бы получить работу с зарплатой, установленной профсоюзами, не могут сделать этого. Они вынуждены искать другую работу. Большое предложение рабочей силы на других рабочих местах приведет к снижению оплаты труда на этих работах. Всеобщая юнионизация не изменит ситуацию. Она приведет к установлению более высокой зарплаты тем, кто имеет работу, и к росту безработицы для остальных. Скорее всего, это будет означать существование сильных и слабых профсоюзов, при этом члены сильных профсоюзов будут получать более высокую зарплату, что происходит и сейчас, за счет членов слабых профсоюзов.

Профсоюзные лидеры всегда рассуждают о повышении заработной платы за счет прибыли. Это невозможно, поскольку прибыли просто-напросто не хватит. В настоящее время около 80% валового национального дохода США уходит на заработную плату, жалование и дополнительные денежные выплаты работникам. Более половины оставшегося дохода идет на рентные платежи и проценты по кредитам. Корпоративная прибыль, на которую всегда указывают профсоюзные лидеры, составляет менее 10% национального дохода. И это еще до уплаты налогов. После их уплаты корпоративная прибыль составляет примерно 6% национального дохода. Вряд ли можно говорить о больших возможностях повышения зарплаты, даже если пустить на это всю прибыль. А ведь это убьет курицу, несущую золотые яйца. Небольшой остаток прибыли обеспечивает стимулы для инвестирования в фабрики и оборудование, разработку новой продукции и методов производства. Эти инвестиции и инновации на протяжении многих лет способствовали повышению производительности труда работников и обеспечивали необходимые средства для все большего увеличения заработной платы.

Увеличение зарплаты одних работников происходит главным образом за счет других. Тридцать лет назад мы подсчитали, что в среднем 10–15% работников в стране смогли при помощи профсоюзов или их подобию, таких как Американская медицинская ассоциация, увеличить свои заработки на 10–15% за счет сокращения примерно на 4% заработков остальных 85–90% работников. Недавние исследования показали, что тот же порядок цифр, характеризующий влияние профсоюзов, сохранился и в наши

дни³. Иными словами, сохраняется тенденция повышения зарплаты высокооплачиваемым и снижения — низкооплачиваемым работникам.

Все мы, включая и тех, кто является членами сильных профсоюзов, будучи потребителями, косвенно испытываем вредное воздействие высокого уровня зарплаток членов профсоюзов на цены потребительских товаров. Дома неоправданно дороги для всех, включая столяров. Профсоюзы мешают работникам использовать их квалификацию для производства наиболее высоко ценимых изделий; они вынуждены переходить к тем видам деятельности, где их производительность ниже. Общая корзина доступных нам товаров оказывается меньше, чем могла бы быть.

Источник власти профсоюзов

Каким образом профсоюзы могут добиваться повышения зарплаты своим членам? Что является базовым источником их власти? Ответ таков: способность сдерживать рост числа наличных рабочих мест, или, что то же самое, сдерживать рост численности работников, подходящих для выполнения данного вида работ. Профсоюзы могли сдерживать рост численности рабочих мест, навязывая высокий уровень зарплаты, главным образом при помощи правительства. Они могли сдерживать рост численности работников, подходящих для выполнения этих работ, в основном с помощью лицензирования и опять-таки при поддержке правительства. Иногда они получали власть путем тайного сговора с работодателями для установления монополии на продукцию, которая производилась их членами.

Навязывание высокого уровня заработной платы. Если профсоюз сможет гарантировать, что ни один подрядчик не заплатит водопроводчику или плотнику меньше чем, скажем, 15 долларов в час, это приведет к сокращению предложения рабочих мест. Конечно, это также увеличит число лиц, которые хотели бы занять эти рабочие места.

Предположим, что в данный момент можно добиться высокого уровня зарплаты. Необходимо каким-то образом распределить

³ *Friedman M.* Some Comments on the Significance of Labor Unions for Economic Policy // *The Impact of the Union* / Ed. by D. McCord Wright. N.Y.: Harcourt Brace, 1951. P. 204–234. Более десяти лет назад на основании куда более детальных и обширных исследований сходную оценку получил Г. Льюис: *Lewis H.G.* Unionism and Relative Wages in the United States. Chicago: University of Chicago Press, 1963. P. 5.

ограниченное число выгодных рабочих мест между претендентами. Для этого существуют различные механизмы, такие как: семейственность, т.е. сохранение рабочих мест внутри семьи; правила старшинства и ученичества; раздувание штатов по требованию профсоюзов; и просто коррупция. Ставки высоки, и поэтому выбор тех или иных способов дело для профсоюзов щекотливое. Некоторые профсоюзы не позволяют обсуждать вопрос о старшинстве на открытых собраниях потому, что это всегда приводит к драке. Откат профсоюзным функционерам за помощь в получении работы является распространенной формой коррупции. Практика расовой дискриминации со стороны профсоюзов также является способом рационализации рабочих мест. Если численность претендентов превышает ограниченное число рабочих мест, любой способ отбора кандидатов неизбежно будет произвольным. Обращение к предрассудкам и тому подобным иррациональным соображениям — это популярный способ разделить претендентов на «своих» и чужих. По этой же причине (мест на всех не хватает) имеет место расовая и религиозная дискриминация при приеме в медицинские учебные заведения.

Вернемся к ставкам зарплаты. Как удастся профсоюзам навязывать высокие ставки? Один из способов — это насилие или угроза насилия: угроза разрушить собственность работодателей или избить их, если они будут нанимать не членов профсоюза или платить членам профсоюза меньше ставки, установленной профсоюзом; избиение работников и разрушение их собственности, если они согласятся работать за более низкую зарплату. В этом причина того, что соглашения и переговоры по вопросам заработной платы столь часто сопровождаются насилием.

Более легкий путь — заставить правительство оказать помощь. Вот почему штаб-квартиры профсоюзов теснятся вокруг Капитолийского холма в Вашингтоне, вот почему они уделяют столько средств и внимания политикам. В своем исследовании профсоюза авиапилотов Хопкинс отмечает, что «профсоюз обеспечил принятие протекционистского законодательства на федеральном уровне, которое превратило профессиональных летчиков гражданской авиации практически в подопечных государства»⁴.

Основной формой помощи правительства строительным профсоюзам выступает Закон Дэвиса–Бэкона. Данный федеральный закон требует, чтобы все подрядчики, выполняющие контрак-

⁴ Hopkins G.E. The Airline Pilots. P. 2.

ты стоимостью свыше 2000 долларов, в которых одной из сторон является правительство США или округ Колумбия, платили заработную плату по ставкам не ниже, чем «общераспространенные» ставки «соответствующих категорий рабочих и мастеров» в данной местности, «как это установлено министром труда». На практике «общераспространенные» ставки устанавливаются на уровне профсоюзных ставок «в подавляющем большинстве случаев независимо от местности или типа строительных работ»⁵. Сфера действия Закона была расширена путем включения требования об «общераспространенных» ставках во многие другие законы о проектах с участием федерального правительства, а также на основе принятия в 35 штатах (по состоянию на 1971 год) аналогичных законов, регулирующих расходы штатов на строительство⁶. Следствием принятия этих законов явилось то, что правительство навязало профсоюзные ставки большей части строительной отрасли.

Даже применение насилия косвенно пользуется поддержкой правительства. В целом благоприятное отношение общественности к профсоюзам привело к тому, что власти проявляют терпимость к поведению профсоюзов в процессе трудовых конфликтов, которую они не выказали бы в других обстоятельствах. Если во время профсоюзной акции перевернут чью-то машину, разобьют окно, витрину магазина или даже нанесут побои людям, нарушителей вряд ли подвергнут штрафу, не говоря уж о том, чтобы посадить в тюрьму.

Другим способом навязывания ставок заработной платы являются законы о минимуме заработной платы. Защитники этих законов представляют их как способ оказания помощи людям с низкими доходами. На самом деле они наносят им лишь вред. Источник давления в пользу их принятия наглядно демонстрируется людьми, которые выступают перед Конгрессом США в пользу повышения минимума заработной платы. Они не являются представителями бедняков. В большинстве своем это представители организованного труда, AFL-CIO и других профсоюзных организаций. Ни один из членов этих профсоюзов не работает за плату, равную законодательно установленному минимуму. Несмотря на всю риторику о помощи бедным, они требуют еще больше поднять минимум заработной платы, чтобы надежнее защитить своих членов от конкуренции.

⁵ Gould J.P. Davis-Bacon Act. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1971 (= Special Analysis № 15). P. 10.

⁶ Ibid. P. 1, 5.

Закон о минимуме зарплаты вынуждает работодателей дискриминировать людей с низкой квалификацией. Возьмем подростка с низким уровнем образования и низкой квалификацией, чьи услуги стоят, скажем, только 2 доллара в час. Он, может быть, согласится работать за такую плату, чтобы приобрести более высокую квалификацию и в будущем получить более высокооплачиваемую работу. Однако закон требует, чтобы его наняли на работу только в том случае, если работодатель согласен платить ему 2,9 доллара в час (1979 год). Если только работодатель не пожелает добавить 90 центов из соображений благотворительности к тем 2 долларам, которых стоят услуги этого подростка, он не получит работу. Для нас всегда оставалось загадкой, почему для молодого человека будет лучше не быть нанятым на работу за 2,9 доллара в час, нежели быть нанятым на работу, за которую платят 2 доллара в час.

Высокий уровень безработицы среди молодежи, и особенно чернокожей, является не только позорным фактом, но и серьезным источником социальной напряженности. Тем не менее это во многом является результатом действия законов о минимуме зарплаты. В конце Второй мировой войны минимальная заработная плата составляла 40 центов в час. Во время войны инфляция настолько обесценила ее в реальном выражении, что сделала совсем мизерной. Затем минимальная зарплата быстро увеличивалась, достигнув 75 центов в 1950 году и 1 доллара в 1956-м. В начале 1950-х годов уровень безработицы среди подростков составлял в среднем 10%, по сравнению с 4% среди всех работников, т.е. он был умеренно выше, как и можно было ожидать для группы, которая только что вступила в ряды рабочей силы. Уровень безработицы среди белых и черных подростков был примерно одинаковым. После резкого повышения минимальной зарплаты безработица среди белых и черных подростков стремительно выросла. Что еще более важно, возник разрыв в уровнях безработицы среди белых и черных подростков. В настоящее время уровень безработицы составляет от 15 до 20% среди белых подростков и от 35 до 45% среди черных⁷. Мы считаем, что закон о минимуме заработной платы является одним из наиболее дискриминационных законов, направленных против черного населения. Сначала правительство создает школы, в которых мно-

⁷ См.: *Brozen Y., Fiedman M. The Minimum Wage Rate. Washington, D.C.: The Free Society Association, 1966; Welch F. Minimum Wages: Issues and Evidence. Washington, D.C.: American Enterprise Institute, 1978; Economic Report of the President. 1979. January. P. 218.*

гие молодые люди, в основном чернокожие, обучаются настолько плохо, что не могут приобрести квалификацию, позволяющую хорошо зарабатывать. Затем правительство наказывает их во второй раз, мешая им предлагать свою рабочую силу за низкую зарплату, которая стимулировала бы работодателей осуществлять их подготовку на рабочем месте. И все это во имя помощи бедным.

Ограничение численности. Альтернативой навязыванию ставок зарплаты является прямое ограничение численности тех, кто мог бы занять данное рабочее место. Этот метод особенно привлекателен в тех случаях, когда имеется много работодателей и в силу этого навязывание ставок зарплаты затруднено. Здравоохранение является прекрасным примером, поскольку большая часть деятельности общественных медицинских организаций была направлена на ограничение численности практикующих врачей.

Успешное ограничение численности, равно как и навязывание ставок зарплаты, требует помощи правительства. В сфере здравоохранения ключом к успеху является лицензирование врачебной деятельности, т.е. требование о том, чтобы каждый человек, желающий «практиковать в качестве медика», получил лицензию. Излишне говорить, что только врачи считаются достаточно компетентными, чтобы судить о квалификации потенциальных врачей; таким образом, лицензионные комиссии штатов (в США лицензирование находится под юрисдикцией штатов, а не федерального правительства) в основном состоят из врачей, являющихся, в свою очередь, членами Американской медицинской ассоциации.

Комиссии или законодательные органы штатов разработали условия получения лицензий, которые предоставили Американской медицинской ассоциации полномочия регулировать численность лиц, допущенных к врачебной практике. Для этого требуется длительное обучение, почти всегда окончание «одобренного» учебного заведения и, как правило, интернатуры в «одобренном» госпитале. Отнюдь не случайно, что перечень «одобренных» учебных заведений и больниц в целом совпадает с перечнем, выпущенным Советом по медицинскому образованию и лечебным учреждениям при Американской медицинской ассоциации. Ни одно учебное заведение не может быть создано без одобрения Совета по медицинскому образованию, а если оно и было создано, пройдет длительное время прежде, чем оно получит такое одобрение. Это в разы ограничивает число людей, допущенных к медицинской практике в соответствии с рекомендацией Совета.

Поразительная способность организованной медицины ограничивать численность врачей была продемонстрирована во время депрессии 30-х годов, когда экономическое давление было особенно велико. Несмотря на приток прекрасно подготовленных беженцев из Германии и Австрии, в то время являвшихся центрами передовой медицины, число врачей, получивших подготовку за рубежом и допущенных к врачебной практике в США, в течение пяти лет после прихода Гитлера к власти не изменилось по сравнению с предыдущим пятилетием⁸.

Лицензирование широко используется для ограничения притока рабочей силы, особенно в такие сферы занятости, как медицина, для которых характерно большое число индивидуально практикующих лиц, имеющих дело с большим числом индивидуальных клиентов. Как и в медицине, органы, осуществляющие лицензирование в таких сферах, состоят главным образом из членов лицензируемой профессии, будь то дантисты, адвокаты, косметологи, летчики, водопроводчики или владельцы похоронных бюро. Не существует профессии столь редкой, чтобы доступ к ней не пытались ограничить путем лицензирования. Как указывает председатель Федеральной торговой комиссии, «на недавней сессии законодательного органа одного из штатов профессиональные группы продвигали законопроекты о введении лицензий для профессий аукционистов, копателей колодцев, операторов электроизмерительных приборов, подрядчиков по ремонту домов, лиц по уходу за домашними животными, сексопатологов, специалистов по базам данных, оценщиков и мастеров по ремонту телевизоров. На Гавайях лицензируются татуировщики. В Нью-Гемпшире — продавцы громоотводов»⁹. При этом приводится всегда одно и то же *обоснование*: защита потребителя. Однако истинную *причину* раскрывает наблюдение за теми, кто лоббирует законодательство штатов о введении или усилении лицензирования. Лоббистами неизменно являются представители данной профессии, а не представители потребителей. По-видимому, водопроводчикам лучше всех известно, что нужно их клиентам для их же защиты. Тем не менее трудно рассматривать альтруистическую заботу о потребителях в качестве главного мотива решительных усилий, предпринимаемых с целью

⁸ Friedman M., Kuznets S. Income from Independent Professional Practice. N.Y.: National Bureau of Economic Research, 1945. P. 8–21.

⁹ Pertschuk M. Needs and Incomes // Regulation. 1979. March–April.

получения законных полномочий определять, кто может работать водопроводчиком.

Чтобы усилить ограничения своей численности, организованные профессиональные группы настойчиво борются за возможно более широкое законодательное определение их практики, что помогает увеличить спрос на услуги лицензированных специалистов.

Одним из следствий ограничения допуска к занятиям посредством лицензирования является появление новых специальностей, например, в медицине это остеопатия и хиропрактика. Представители каждой из них, в свою очередь, прибегли к лицензированию, чтобы ограничить свою численность. Американская медицинская ассоциация долго судилась с хиропрактиками и остеопатами, обвиняя их в нелицензированной деятельности и пытаясь ограничить их занятия как можно более узкой сферой. В свою очередь хиропрактики и остеопаты обвиняли других практикующих врачей в нелицензированном применении хиропрактики и остеопатии.

Последним достижением в здравоохранении, возникшим отчасти благодаря появлению нового сложного портативного оборудования, явилось развитие в местных сообществах услуг по оказанию неотложной помощи. Эти услуги иногда организуются городами или городскими агентствами, а иногда полностью частными предприятиями и укомплектованы в основном парамедиками, а не лицензированными врачами.

Джо Дольфин, владелец одной из таких частных коммерческих организаций при управлении пожарной охраны в южной Калифорнии, описывает ее эффективность следующим образом:

Мы обслуживаем один из округов Калифорнии с населением 580 000 человек. До введения парамедицины после остановки сердца выживало менее 1% пациентов. В первые полгода после введения парамедицины 23% людей, переживших остановку сердца, успешно воскрешались, выписывались из больницы и возвращались к продуктивной жизни в обществе.

Мы находим это поистине удивительным. Мы думаем, что факты говорят сами за себя. Однако медицинское сообщество с трудом воспринимает их. У них есть свои соображения на этот счет.

В целом споры о юрисдикции, т.е. принадлежности вида деятельности к той или иной профессии, являются одной из самых частых причин забастовок. Поразительный пример явил собой радиожурналист, бравший у нас интервью. Он подчеркнул, что интервью должно быть коротким с тем, чтобы записать его на одной стороне кассеты. Переворачивание кассеты являлось обязанностью члена Союза электриков. Если бы он перевернул кассету сам, то запись бы стерли на радиостанции, и интервью пропало бы. Эта политика совершенно аналогична политике профессиональных медиков, составляющих оппозицию парамедикам, и имеет ту же мотивацию — увеличить спрос на услуги соответствующей группы.

Сговор между профсоюзами и работодателями. Профсоюзы иногда приобретают влияние, помогая коммерческим предприятиям объединяться с целью фиксации цен или раздела рынков, т.е. для прямого нарушения антitrustовского законодательства.

Наиболее значительный исторический прецедент имел место в угольной промышленности в 1930-х годах. Для обеспечения законодательной поддержки ценового картеля владельцев угольных шахт было принято два закона (*Guffey coal acts*). Когда в середине 1930-х годов один из этих законов был признан неконституционным, Джон Л. Льюис и возглавляемый им Союз угольщиков ринулись в бой. Организуя забастовки и стачки всякий раз, когда рост наземных запасов добытого угля начинал угрожать вынужденным снижением цен, Льюис, при молчаливой поддержке промышленников, контролировал выпуск продукции и, следовательно, цены. Как отмечал вице-президент одной угольной компании в 1938 году, «Союз угольщиков сделал очень много для стабилизации угольной отрасли и приложил большие усилия для того, чтобы сделать ее прибыльной. Может, кому-то и не нравится признавать это, но усилия Союза в этом направлении были более действенными, чем действия самих владельцев шахт»¹⁰.

Выгоды были поделены между владельцами шахт и шахтерами. Шахтеры получили более высокие ставки зарплаты, что, естественно, означало повышение уровня механизации и снижение численности занятых. Льюис ясно осознавал эти последствия и был вполне готов принять их, рассматривая повышение зарпла-

¹⁰ Уильям Тейлор, исполнительный вице-президент Valley Camp Coal Company. Цит. по: *Dubofsky M., Van Tine W. John L. Lewis: A Biography*. N.Y.: Quadrangle; New York Times Book Co., 1977. P. 377.

ты занятых шахтеров как достаточную компенсацию за сокращение их численности при условии, что все занятые являются членами его союза.

Союз угольщиков мог играть такую роль в силу того, что на профессиональные союзы не распространяется действие анти-трестовского закона Шермана. Профсоюзы, которые воспользовались этим, можно скорее интерпретировать как предприятия, продающие услуги по картелированию отраслей, нежели организацию рабочих. Возможно, наиболее примечательным в этом смысле является Союз водителей грузовиков. Существует история, возможно апокрифичная, о руководителе Союза водителей грузовиков, Дэвиде Беке, который на этом посту был предшественником Джеймса Хоффа (впоследствии оба оказались в тюрьме). Когда Бек вел переговоры с пивоварами в штате Вашингтон о зарплате водителей цистерн с пивом, ему сказали, что зарплата, которую он требует, неприемлема, потому что в этом случае «восточное пиво» окажется дешевле местного. Тогда он спросил, какой должна быть цена на пиво из восточных штатов, чтобы установить зарплату, на которой он настаивает. Была названа цифра X долларов за ящик. На это он якобы ответил: «Отныне восточное пиво будет стоить X долларов за ящик».

Профсоюзы порой оказывают своим членам полезные услуги — ведут переговоры об условиях занятости, представляют их в случае конфликтов, дают им чувство принадлежности и участия в групповой деятельности. Являясь сторонниками свободы, мы стоим за предоставление наиболее благоприятных возможностей добровольным профессиональным организациям для оказания своим членам любых услуг, которые они желают получить за плату, при условии, что они будут уважать права других и воздерживаться от применения силы.

Однако профсоюзы и профессиональные ассоциации при достижении главной провозглашенной ими цели (повышения заработной платы своих членов) опираются не только на строго добровольную деятельность и членство. Они добились того, что правительство предоставило им специальные привилегии и неприкосновенность, позволяющие предоставлять льготы отдельным членам и функционерам за счет других работников и всех потребителей. В целом лица, получившие выгоду, изначально имели значительно более высокие доходы, чем люди, пострадавшие от этого.

Правительство

В дополнение к защите членов профсоюзов правительство приняло множество законов, направленных на защиту работников в целом: о пособиях по нетрудоспособности, о запрете детского труда, о минимальной зарплате и ограничении максимальной продолжительности рабочего дня, о поощрении позитивных действий и о создании Администрации профессиональной безопасности и здоровья с целью регулирования условий занятости.

Некоторые меры оказали благоприятное воздействие на условия труда. Многие из них, например законы о пособии по нетрудоспособности и детском труде, просто законодательно закрепили существовавшую на частном рынке практику и, возможно, распространили ее на другие сферы. Другие меры имели неоднозначный эффект. Они обеспечили властные позиции отдельным профсоюзам или работодателям и рабочие места бюрократам и в то же время сократили возможности и доходы простых работников. Управление охраны труда является прекрасным примером бюрократического кошмара, вызывающего потоки жалоб со всех сторон. Появился анекдот: «Сколько американцев требуется для того, чтобы ввинтить лампу в патрон? Ответ: пять, один будет ввинчивать лампу, а четверо заполнять отчеты о воздействии этого на окружающую среду и соответствии требованиям охраны труда».

Правительство прекрасно защищает права одного класса работников — тех, которые работают на него.

Округ Монтгомери, Мэриленд, в получасе езды от Вашингтона, является местом обитания многих высших государственных служащих. Здесь самый высокий средний доход на семью по сравнению с другими округами в США. Каждый четвертый занятый в округе Монтгомери работает на федеральное правительство. Им обеспечены гарантии занятости и жалованье, привязанное к стоимости жизни. После выхода в отставку они получают пенсии государственных служащих, также привязанные к стоимости жизни и независимые от системы социального страхования. Многие из них умудряются получать пенсии и по линии системы социального страхования, т.е. имеют при этом «двойное удовольствие».

Многие их соседи по округу Монтгомери, а возможно и большинство, также имеют определенные связи с федеральным правительством — это конгрессмены, лоббисты, руководители корпораций, выполняющих правительственные заказы. Как и другие спальные районы вокруг Вашингтона, округ Монтгомери быстро

развивается. В последние десятилетия правительство стало очень надежным источником роста занятости.

Все государственные служащие, даже занимающие низшие должности, прекрасно защищены правительством. По данным многих исследований, их жалование в среднем выше, чем аналогичное жалование в частных компаниях, и защищено от инфляции. Они получают щедрые дополнительные льготы и имеют совершенно непостижимую степень гарантий занятости.

The Wall Street Journal пишет:

Поскольку сборники нормативных актов о государственной службе распухли настолько, что составили 21 том толщиной около пяти футов, правительственные менеджеры обнаружили, что им все труднее уволить сотрудника. В то же время повышение поощрительных выплат и премий стало почти автоматическим. В результате бюрократия почти лишена стимулов и во многом находится вне общественного контроля.

...Из миллиона человек, имевших в прошлом году право на повышение по службе, только 600 были обойдены.

Почти никто не был уволен; в прошлом году лишь менее 1% федеральных служащих потеряли работу¹¹.

Вот характерный пример. В январе 1975 года машинистка Агентства по охране окружающей среды стала так регулярно опаздывать на работу, что было решено ее уволить. На это потребовалось девятнадцать месяцев, а перечень шагов, которые пришлось при этом предпринять, чтобы удовлетворить всем требованиям и нормативам и всем соглашениям администрации с профсоюзами, растянулся на бумаге на 21 фут.

В процессе ее увольнения участвовали ее начальник, заместитель директора, которому тот подчинялся, и сам директор, заместитель директора по кадрам, специалист по отношениям в коллективе, второй специалист по отношениям в коллективе, специальный отдел внутренних расследований и директор этого отдела. Понятно и без слов, что весь этот сонм чиновников существует на деньги налогоплательщиков.

¹¹ *Elliot House K. Bally Bureaus: Civil Service Rule Book. May Bury Carter's Bid to Achieve Efficiency // Wall Street Journal. 1977. 26 September.*

В разных штатах и городах своя ситуация. Во многих штатах и крупных городах, таких как Нью-Йорк, Чикаго, Сан-Франциско, положение такое же или еще более критическое, чем на федеральном уровне. Город Нью-Йорк был доведен до нынешнего состояния фактического банкротства главным образом резким ростом зарплаты муниципальных служащих и, возможно, в еще большей мере назначением щедрых пенсий при отставке в сравнительно молодом возрасте. В законодательных органах штатов, имеющих в своем составе крупные города, представители государственных служащих зачастую являются основной группой особых интересов.

Никто

Два класса работников никем не защищены: это работники, которые имеют только одного возможного работодателя, и работники, у которых нет ни одного возможного работодателя.

Работники, имеющие только одного возможного работодателя, как правило, это люди высокооплачиваемые, обладающие настолько редкой и ценной квалификацией, что только один работодатель располагает достаточными ресурсами для того, чтобы полностью использовать потенциал этих людей.

Хрестоматийным примером из учебника экономики 1930-х годов является великий бейсболист Бейб Рут. «Султан удара», как его прозвали почитатели, был самым популярным бейсболистом своего времени. Он мог заполнить зрителями любой стадион любой высшей лиги. Так случилось, что New York Yankee владели самым большим стадионом среди бейсбольных клубов, поэтому они могли позволить себе платить больше, чем любой другой клуб. В конечном счете клуб Yankee был его единственным возможным работодателем. Конечно, это не значит, что Бейб Рут не добился высокого заработка, но это означает, что его некому было защитить; он должен был договариваться с Yankee, используя угрозу не играть за него как единственное свое оружие.

Люди, не имеющие выбора среди работодателей, в большинстве являются жертвами мер, принимаемых правительством. Одна такая категория уже упоминалась. Это те, кто обречен на безработицу вследствие законодательно установленного минимума зарплаты. Как уже отмечалось, многие из них пострадали от правительственных мер дважды: плохое обучение плюс высокий минимум зарплаты, препятствующий получению ими подготовки на производстве.

Лица, получающие пособия или социальную помощь, находятся в какой-то степени в аналогичном положении. Им выгодно получить работу только в том случае, если они смогут достаточно заработать, чтобы компенсировать потерю их пособия или другой формы социальной помощи. Может и не найтись такого работодателя, который сможет платить столько за их услуги. Это также справедливо для людей моложе 72 лет, получающих выплаты по линии социального страхования. Они теряют пособия, если начинают зарабатывать больше определенной скромной величины. Это — основная причина того, что в предыдущие десятилетия доля работающих мужчин старше 65 лет сократилась с 45% в 1950 году до 20% в 1977-м.

Другие работодатели

Для большинства работников наиболее надежной и эффективной защитой является наличие множества работодателей. Как мы уже видели, человек, имеющий только одного возможного работодателя, мало или совсем не защищен. Защиту работнику обеспечивают работодатели, желающие нанять его. В силу потребности в его услугах работодатель заинтересован оплачивать ему полную стоимость его труда. Если этого не сделает его собственный работодатель, то с готовностью сделает кто-то другой. Конкуренция за его услуги — вот что является реальной защитой работника.

Очевидно, конкуренция со стороны других работодателей иногда бывает сильной, а иногда слабой. Существует масса препятствий, и отсутствует информация о возможностях. Для работодателей может оказаться слишком накладным искать нужных им работников, а для последних — находить желаемых работодателей. Это несовершенный мир, и поэтому конкуренция не обеспечивает полной защиты. Тем не менее конкуренция является лучшей, или, что то же самое, наименее худшей, из всех придуманных или найденных до настоящего времени формой защиты для большинства работников.

Конкуренция является тем свойством свободного рынка, с которым мы постоянно сталкиваемся. Работник защищен от своего работодателя наличием других работодателей, которые могут нанять его. Работодатель защищен от эксплуатации со стороны своих работников наличием других работников, которых он может нанять. Потребитель защищен от эксплуатации со стороны продавца существованием других продавцов, у которых он может купить.

Почему мы имеем негодную почтовую службу? Неудовлетворительное пассажирское обслуживание на поездах дальнего следования? Плохие школы? Потому что во всех этих случаях есть только одно место, где мы можем получить услугу.

Заключение

Когда профсоюзы добиваются более высокой заработной платы для своих членов путем ограничения доступа к данному виду занятости, эти более высокие заработки выплачиваются за счет других рабочих, возможности которых ограничиваются. Когда правительство платит своим служащим более высокое жалованье, это происходит за счет налогоплательщиков. Но когда работники получают более высокую зарплату и лучшие условия труда в условиях функционирования свободного рынка, когда они получают прибавку в результате конкуренции между фирмами за лучших работников и вследствие конкуренции между работниками за лучшие рабочие места, эти более высокие заработки выплачиваются не за счет других. Они могут быть только следствием повышения производительности труда, роста капиталовложений, увеличения разнообразия квалификации и мастерства. Весь пирог становится больше, больший кусок достается работнику, но также и работодателю, инвестору, потребителю и даже сборщику налогов.

Именно таким образом свободный рынок распределяет плоды экономического прогресса между людьми. В этом секрет громадного улучшения условий трудящихся на протяжении последних двух столетий.

9 Лекарство от инфляции

Сравните два бумажных прямоугольника одинакового размера. Обратная сторона одного из них в основном зеленая, а на лицевой стороне напечатано изображение Авраама Линкольна; в каждом углу напечатана цифра 5 и какие-то знаки. Вы можете обменять этот клочок бумаги на некоторое количество еды, одежды или других товаров. Люди охотно совершат с вами обмен.

На другом листке бумаги, возможно вырезанном из какого-нибудь иллюстрированного журнала, также могут быть изображения, цифры и знаки. Его обратная сторона тоже может быть зеленого цвета. Однако он годится лишь на растопку.

Откуда различия? То, что напечатано на пятидолларовой банкноте, не дает ответа. Там значится: «Банкнота Федерального Резерва / Соединенные Штаты Америки / пять долларов» — и шрифтом помельче: «Эта банкнота является законным средством платежа по всем государственным и частным обязательствам». До недавнего времени между словами «Соединенные Штаты Америки» и «пять долларов» были слова «обязуются оплатить». Казалось, это объясняло различие между двумя нашими листочками бумаги. Но это означало лишь то, что, если бы вы пришли в Федеральный резервный банк и попросили кассира исполнить обязательство, он выдал бы вам пять точно таких же бумажек, с той лишь разницей, что вместо цифры 5 была бы цифра 1, а вместо Авраама Линкольна — Джордж Вашингтон. Если бы вы затем попросили кассира выплатить вам 1 доллар, обещанный на одной из этих бумажек, он бы вам выдал монеты. Если бы вы их расплавили, хотя это и незаконно, то смогли бы продать полученный металл меньше чем за 1 доллар. Нынешняя формулировка по крайней мере более честная, чем предыдущая, хотя и она вводит в заблуждение. Свойство законного средства платежа означает, что правительство примет эти бумажки в уплату за обязательства и налоги, причитающиеся ему, и что суды будут рассматривать их как возврат долга, выраженного в долларах. Почему они должны приниматься частными лицами в частных сделках в обмен на товары и услуги?

Краткий ответ заключается в том, что каждый человек принимает их потому, что уверен, что другие люди также примут их. Листочки зеленой бумаги имеют ценность потому, что все думают, что они имеют ценность. Каждый думает, что они имеют ценность, поскольку по опыту знает, что они имеют ценность. Не имея общепринятого и широко признанного средства обмена (хотя бы в небольшом количестве), США могли бы задействовать лишь незначительную часть нынешнего уровня производительности; тем не менее существование общепринятого средства обмена основано на соглашении, которое обязано своим существованием взаимному признанию того, что в определенной мере является фикцией.

Соглашение или фикция не являются эфемерными вещами. Напротив, ценность существования общепринятых денег настолько велика, что люди будут держаться за эту фикцию даже при крайней неудовлетворенности — отсюда, как мы это увидим, исходит часть выигрыша, которую эмитенты денег могут извлечь из инфляции, а значит, и само искушение вызвать инфляцию. Но неразрушимых фикций не существует: фраза «не стоит и континенталя» напоминает о том, как была разрушена фикция в случае с континентальной валютой, выпущенной в избыточном количестве Американским континентальным конгрессом для финансирования американской революции.

Хотя ценность денег зиждется на фикции, деньги выполняют исключительно полезную экономическую функцию. В то же время это своего рода завеса. «Реальными» силами, определяющими богатство нации, являются способности ее граждан, их усердие и изобретательность, ресурсы, находящиеся в их распоряжении, способ их экономической и политической организации и т.п. Как писал Джон Стюарт Милль более столетия назад, «в общественной экономике нет ничего более несущественного по своей природе, чем деньги, они важны лишь как хитроумное средство, служащее для экономии времени и труда. Это механизм, позволяющий совершать быстро и удобно то, что делалось бы и без него, хотя и не столь быстро и удобно, и, как у многих других механизмов, его очевидное и независимое влияние обнаруживается только тогда, когда он выходит из строя»¹.

Очень точное описание роли денег, если мы при этом осознаем, что общество едва ли располагает каким-либо другим механизмом, способным нанести больше вреда, когда выходит из строя.

¹ Mill J.S. Principles of Political Economy. Vol. II. P. 9 [рус. пер.: Милль Дж.С. Основы политической экономики. Т. 2. С. 234].

Мы уже рассмотрели один пример — Великую депрессию, когда деньги вышли из-под контроля в результате слишком резкого сокращения их количества. В этой главе рассматривается противоположный и более распространенный способ, каковым деньги выходят из строя, а именно — резкое увеличение их количества.

Разновидности денег

В качестве денег в то или иное время использовались поразительно разные вещи. Слово *pecuniary* [денежный] происходит от латинского *pecus*, означающего «скот», одну из многих вещей, которая использовалась в качестве денег. К другим относятся соль, шелк, меха, сушеная рыба, перья, а на тихоокеанском острове Яп — даже камушки. Раковины каури и бусы — наиболее популярные в прошлом формы примитивных денег. Металлы — золото, серебро, медь, железо, олово — широко использовались в самых развитых системах хозяйства, прежде чем победу одержали бумага и перо бухгалтера.

Все эти предметы, использовавшиеся в качестве денег, имели одно общее свойство — их принимали в определенном месте и в определенное время в обмен на другие товары и услуги с уверенностью, что другие точно так же их примут.

Ожерелье из раковин, которое ранние поселенцы в Америке использовали при обмене с индейцами, было аналогично раковинам каури, исполнявшим роль денег в Африке и Азии. Наиболее интересным и поучительным видом денег, использовавшихся в американских колониях, были табачные деньги Виргинии, Мэриленда и Северной Каролины. «Первый закон, принятый первой Генеральной Ассамблеей Виргинии 31 июля 1619 года [через двенадцать лет после того, как капитан Джон Смит высадился на берег и основал в Джеймстауне первое постоянное поселение в Новом Свете], касался табака. Он зафиксировал цену на этот основной предмет торговли в размере „три шиллинга за фунт наилучшего табака и 18 пенсов за фунт второго сорта“ ... Табак уже был местной валютой»².

В различные периоды табак провозглашался единственными законными деньгами. Он оставался основной валютой в Виргинии и в соседних с ней колониях почти два столетия, в том числе и долгое время после американской революции. Эти деньги колонисты использовали для покупки еды, одежды, уплаты налогов и даже выкупа за невесту. «Виргинский писатель, преподобный м-р Вимс,

2

White A. Money and Banking. Boston: Ginn & Co., 1896. P. 4, 6.

пишет, что сердце радовалось при виде галантных молодых виргинцев, спешивших к пристани при появлении судна из Лондона. При этом каждый тащил тюк лучшего табака, а возвращался обратно с красивой и достойной молодой женой»³. А другой писатель, цитируя этот пассаж, делает примечание, что эти молодые люди «должны были быть не только галантными, но и силачами, чтобы спешить с тюком табака, весившим от 100 (лучший табак) до 150 фунтов (низкого качества)»⁴.

Деньги и сейчас в ходу, а табак ушел. Первоначальная цена, установленная за него в переводе на английскую валюту, была выше стоимости его выращивания, так что плантаторы охотно производили его все больше и больше. В этом случае предложение денег росло в буквальном и фигуральном смысле. Как это случается всегда, когда количество денег растет быстрее, чем количество товаров и услуг, предлагаемых на продажу, началась инфляция. Цены на другие товары в пересчете на табак сильно увеличились. Прежде чем инфляция остановилась спустя полвека, цены в табачном выражении выросли в сорок раз.

Больше всех инфляцией были недовольны производители табака. Повышение цен на другие товары в пересчете на табак означало, что все меньше этих других вещей можно было купить за табак. Цена денег в товарном выражении эквивалентна цене товаров в денежном выражении. Естественно, производители табака обратились к правительству за помощью. Принимались один за другим законы, запрещающие определенным группам людей выращивать табак, предусматривавшие уничтожение части урожая, запрещающие в течение года посадку табака. Но все было тщетно. В конце концов люди взяли дело в свои руки, собрались в группы и взялись за уничтожение посадок табака: «Зло приняло такие размеры, что в апреле 1684 года Ассамблея приняла закон, установивший, что эти преступления переросли в мятеж и что их целью является свержение правительства. Закон постановил, что любые лица, численностью более восьми человек, уничтожающие посадки табака, должны считаться изменниками и подлежат смертной казни»⁵.

³ *Chalmers R.* History of Currency in the British Colonies. London: Eyre & Spottiswoode for HMSO, 1893. P. 6, цитируется более раннее издание.

⁴ *Hinston Quiggin A.* A Survey of Primitive Money. London: Methuen, 1949. P. 316.

⁵ *White A.* Money and Banking. P. 9–10.

Табачная валюта наглядно иллюстрирует один из старейших законов экономики, а именно закон Грэшема, который гласит: «Плохие деньги вытесняют из обращения хорошие». Вполне понятно, что производитель табака, который должен был платить налоги или расплачиваться по другим обязательствам, установленным в пересчете на табак, использовал для выполнения обязательств табак самого низшего качества и оставлял табак лучшего качества для экспорта в обмен на «твердую» валюту, т.е. английский стерлинг. Вследствие этого в качестве денег обращался, как правило, только низкосортный табак. Все ухищрения человеческой изобретательности использовались для того, чтобы придать табаку видимость более высокого качества, чем оно было на самом деле. «Штат Мэриленд в 1698 году признал необходимость принятия закона против мошенничества при упаковке табака в большие бочки, когда вниз насыпались отбросы, а хороший табак укладывался сверху. Штат Виргиния принял аналогичные меры в 1705 году, но они явно не улучшили ситуацию»⁶.

Проблема качества была несколько смягчена, когда «в 1727 году были узаконены табачные квитанции. Это были своего рода депозитные сертификаты, выдававшиеся контролерами оптовых табачных складов. Они были объявлены законными средствами обращения и платежа по всем табачным обязательствам в районе выпустившего их товарного склада»⁷. Несмотря на многочисленные злоупотребления, «такие квитанции выполняли функцию денег до самого начала XIX века»⁸.

Но это был не последний случай использования табачных денег. Во время Второй мировой войны сигареты широко использовались как средство обмена в немецких и японских лагерях военнопленных. После Второй мировой войны сигареты имели хождение в качестве денег в Германии, когда оккупационные власти установили потолки цен в законной валюте намного ниже их рыночной величины. В результате легальные деньги стали бесполезны. Люди прибегали к бартеру и использовали сигареты в качестве средства обмена при мелких сделках, а коньяк при крупных — это во всех смыслах самая ликвидная из известных истории валют. Денеж-

⁶ *Nettels C.P.* The Money Supply of the American Colonies before 1720. Madison: University of Wisconsin, 1934. P. 213.

⁷ *White A.* Money and Banking. P. 10.

⁸ *Einzig P.* Primitive Money. Oxford; New York: Pergamon Press, 1966. P. 281.

ная реформа Людвига Эрхарда положила конец этому поучительному — и разрушительному — эпизоду⁹.

Общие принципы, проиллюстрированные табачными деньгами в Виргинии, остаются в силе и в наше время, хотя бумажные деньги, выпускаемые правительством, и бухгалтерские записи, называемые депозитами, заменили товары или складские расписки в качестве денег.

Сегодня, как и тогда, более быстрый рост количества денег по сравнению с количеством товаров и услуг ведет к инфляции, к росту цен, выраженных в этих деньгах. При этом причина увеличения количества денег не имеет значения. В Виргинии увеличение количества табачных денег вызвало инфляцию цен в табачном выражении, поскольку затраты на производство табака, выраженные в труде и других ресурсах, сильно уменьшились. В средневековой Европе золото и серебро были преобладающей формой денег, и, когда Испания наводнила Европу драгоценными металлами из Мексики и Южной Америки, произошла инфляция цен, выраженных в золоте и серебре. В середине XIX века по всему миру произошла инфляция цен в золотом выражении в результате открытия золотых приисков в Калифорнии и Австралии и позже, в 1890–1914 годах, вследствие успешного коммерческого использования цианидов для извлечения золота из низкосортной руды, главным образом в Южной Африке.

Сегодня, когда всеми признанные средства обмена не имеют никакого отношения к товарам, количество денег определяется в каждой крупной стране правительством. Правительство, и только оно несет ответственность за любое резкое увеличение количества денег. Именно этот факт являлся главным источником путаницы с причинами инфляции и средствами излечения от нее.

Непосредственная причина инфляции

Инфляция — это опасная, а иногда и роковая болезнь; болезнь, которая, не будучи остановлена вовремя, может разрушить общество. Примеров тому множество. Гиперинфляция в России и Германии после Первой мировой войны, когда за день цены иногда повышались в два и более раза, подготовила почву для коммунизма в одной стране и нацизма в другой. Гиперинфляция в Китае после Второй мировой войны облегчила председателю Мао победу над Чан Кайши. Когда инфляция в Бразилии достигла в 1954 году 100%, она при-

⁹

См. главу 2.

вела к власти военных. Гораздо более высокая инфляция способствовала свержению Альенде в Чили в 1973 году и Изабеллы Перон в Аргентине в 1976 году и подготовила в этих странах почву для прихода к власти военной хунты.

Ни одно правительство не желает брать на себя ответственность за возникновение инфляции, даже в наименее опасной ее форме. Правительственные чиновники всегда находят какие-то извинения: алчные бизнесмены, требовательные профсоюзы, расточительные потребители, арабские шейхи, плохая погода и любые другие причины, имеющие хотя бы видимость правдоподобия. Без сомнения, бизнесмены алчны, тред-юнионы требовательны, потребители расточительны, арабские шейхи вздули цены на нефть, а погода часто бывает плохой. Все это может привести к росту цен на отдельные товары, но не может стать причиной повышения уровня цен. Это может привести к временным скачкам инфляции вверх или вниз, но не может вызвать постоянную инфляцию по одной очень простой причине: ни один из подразумеваемых виновников не имеет в своем распоряжении печатного станка для производства этих листочков бумаги, которые мы носим в своих карманах; ни один из них не может законно уполномочить бухгалтера делать записи в гроссбухах, которые эквивалентны этим листочкам бумаги.

Инфляция не является капиталистическим феноменом. В Югославии, стране коммунистической, темпы инфляции были одними из самых высоких в Европе, а в Швейцарии — бастионе капитализма — самыми низкими. Инфляция не является и коммунистическим феноменом. В Китае при Мао была низкая инфляция; в Италии, Великобритании, Японии, США, являющихся развитыми капиталистическими странами, в последнее десятилетие имела место значительная инфляция. В современном мире инфляция является феноменом печатного станка.

Признание того, что значительная инфляция всегда и везде является денежным феноменом, — это только первый шаг к пониманию причин инфляции и поиску лекарства от нее. Более фундаментален вопрос: почему современные правительства увеличивают количество денег столь быстро? Зачем они вызывают инфляцию, понимая всю ее опасность?

Прежде чем обратиться к этому вопросу, стоит более подробно остановиться на предположении, что инфляция является денежным феноменом. Несмотря на важность этого предположения, а также подтверждающие его исторические свидетельства,

оно все еще широко оспаривается, по большей части из-за того, что правительства пытаются замаскировать свою ответственность за инфляцию.

Если бы количество предназначенных для продажи товаров и услуг — если попросту, объем производства — возрастало бы так же быстро, как и количество денег, цены были бы стабильны. Цены могли бы даже постепенно снижаться в силу того, что по мере роста доходов люди предпочли бы держать все большую часть своего богатства в денежной форме. Инфляция возникает, если количество денег возрастает существенно быстрее, чем производство, и чем быстрее увеличивается количество денег на единицу продукции, тем выше уровень инфляции. Пожалуй, в экономической науке не существует другого столь же хорошо обоснованного утверждения.

Производство ограничивается наличными природными и человеческими ресурсами, а также совершенствованием знаний и умения их использовать. Даже в лучшем случае производство возрастает довольно медленно. В последние сто лет объем производства в США увеличивался в среднем примерно на 3% в год. Даже в разгар экономического роста в Японии после Второй мировой войны объем производства увеличивался примерно на 10% в год. Количество денег, имеющих форму товара (*commodity money*), подчиняется тем же физическим ограничениям, хотя примеры с табаком, драгоценными металлами из Нового Света и золотом в XIX веке показывают, что и объем товарных денег временами растет гораздо быстрее, чем объем производства. Современные формы денег — бумага и бухгалтерские записи — не имеют физических ограничений. Номинальное количество — количество долларов, фунтов, марок или других денежных единиц — может расти любыми, порой просто фантастическими темпами.

Так, во время гиперинфляции в Германии после Первой мировой войны объем наличных денег более года увеличивался в *среднем* более чем на 300% в *месяц*, и точно так же росли и цены. Во время гиперинфляции в Венгрии после Второй мировой войны объем денег в обращении увеличивался в течение года в *среднем* более чем на 12 000% в *месяц*, цены росли еще более быстрыми темпами — приблизительно на 20 000% в *месяц*¹⁰.

¹⁰ Cagan P. The Monetary Dynamics of Hyperinflation // Studies in the Quantity Theory of Money / Ed. by M. Friedman. Chicago: University of Chicago Press, 1956. P. 26.

В условиях значительно более умеренной инфляции в США в 1969–1979 годах количество денег увеличивалось в среднем на 9% в год, а цены на 7% в год. Различие в два процентных пункта отражает средний рост производства на 2,8% в год.

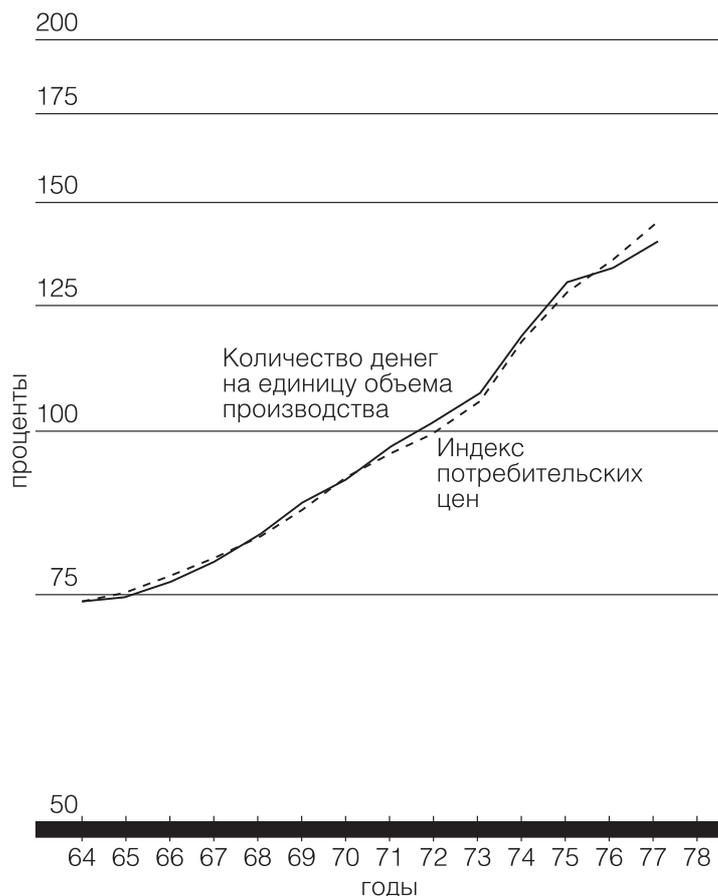
Как показывают эти примеры, то, что происходит с количеством денег, затмевает происходящее с производством; поэтому мы рассматриваем инфляцию как *денежный* феномен, без дополнительного учета каких-либо характеристик производства. Эти примеры также показывают, что не существует четкой однозначной зависимости между темпами роста количества денег и темпами инфляции. Однако истории не известны примеры значительной инфляции, которая продолжалась бы длительное время и не сопровождалась примерно столь же быстрым ростом количества денег; также отсутствуют примеры быстрого увеличения количества денег, которое не сопровождалось бы примерно столь же значительной инфляцией.

Несколько графиков (рис. 1–5) показывают постоянство этого соотношения в последние годы. Сплошная линия на всех диаграммах соответствует количеству денег на единицу производства в данной стране в 1964–1977 годах. Другая линия представляет индекс потребительских цен. Для сопоставимости этих двух показателей обе кривые выражаются в процентах от средних величин за весь период в целом (1964–1977 = 100 для обеих кривых). Обе кривые по необходимости имеют одинаковый средний уровень, но совсем не обязательно, чтобы в каждом году их изменения были одинаковыми.

В случае США обе кривые почти не различаются (рис. 1). Как показывают остальные рисунки, это характерно не только для США. Хотя в некоторых странах различие между этими кривыми больше, чем в Соединенных Штатах, но в каждой стране эти линии удивительно близки. В каждой стране был свой уровень инфляции. В Бразилии она была самой значительной (рис. 5). Там наблюдался самый быстрый рост денежной массы и, соответственно, самая сильная инфляция.

Что здесь причина, а что — следствие? Был ли быстрый рост количества денег причиной резкого роста цен, или наоборот? Ключом к разгадке является тот факт, что на большинстве графиков показатель количества денег относится к году, заканчивающемуся на шесть месяцев *раньше*, чем год, к которому относится соответствующий индекс цен. Более убедительное свидетельство может дать анализ институциональных механизмов, определяющих количест-

Рисунок 1. ДЕНЬГИ И ЦЕНЫ В СОЕДИНЕННЫХ ШТАТАХ, 1964–1977

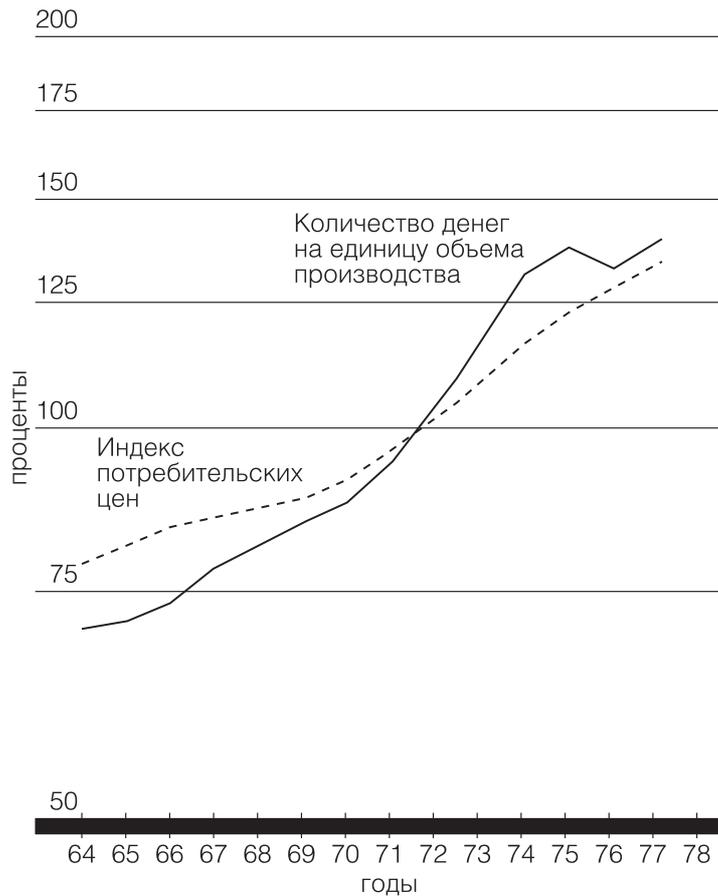


во денег в этих странах, и большого числа исторических эпизодов, делающих совершенно ясным, что является причиной, а что — следствием.

Яркий пример дает Гражданская война в Америке. Юг финансировал войну большей частью за счет печатного станка, что вызвало инфляцию, которая составляла в период с октября 1861 по март 1864 года в среднем 10% в месяц. В целях сдерживания инфляции Конфедерация провела денежную реформу. «В мае 1864 года была проведена денежная реформа, и денежная масса сократилась. Поразительно, что общий индекс цен упал... несмотря на вторжение армий союзников, неминуемое военное поражение, сокращение внешней торговли, дезорганизацию правительства и разложение армии конфедератов. Сокращение денежной массы оказало более значительное воздействие на цены, чем все эти мощные факторы»¹¹.

¹¹ Lerner E.M. Inflation in the Confederacy, 1861–1865 // Ibid. P. 172.

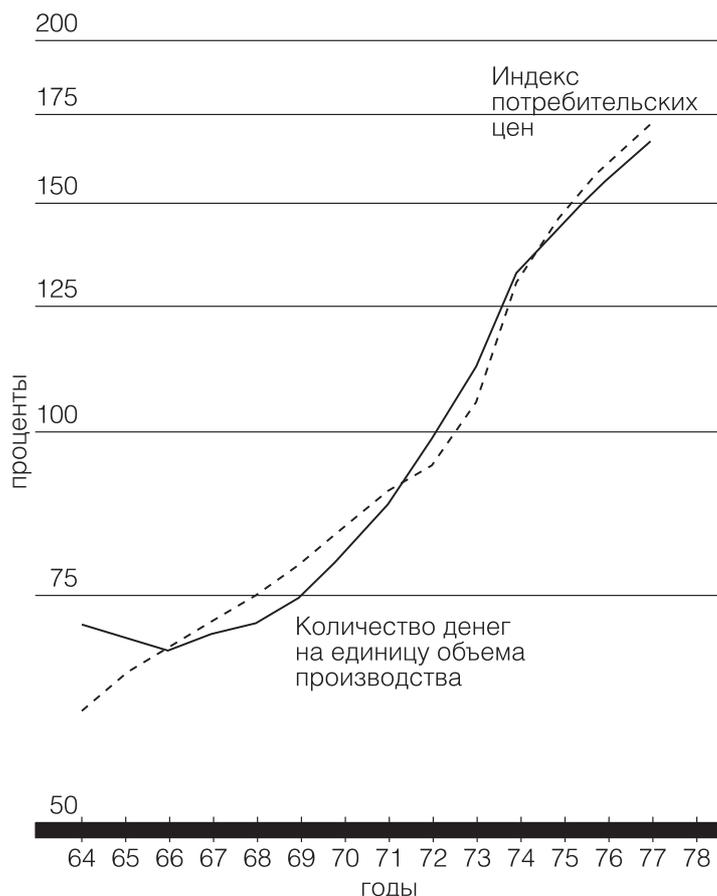
Рисунок 2. ДЕНЬГИ И ЦЕНЫ В ГЕРМАНИИ, 1964–1977



Эти графики опровергают многие широко распространенные объяснения инфляции. Профсоюзы являются излюбленными мальчиками для битья. Они обвиняются в использовании своей монопольной власти для взвинчивания зарплаты, что ведет к росту затрат, а следовательно, и к росту цен. Но тогда почему графики для Японии, где профсоюзы не играют существенной роли, и Бразилии, где они существуют только с молчаливого согласия и под пристальным контролем правительства, показывают те же самые зависимости, что и для Великобритании, где профсоюзы сильнее, чем в любой другой стране, а также США и Германии, где профсоюзы имеют значительное влияние? Профсоюзы могут предоставлять своим членам полезные услуги. Они могут также нанести значительный вред, ограничивая возможности занятости других работников, но они не могут вызвать инфляцию. Рост зарплаты, обгоняющий рост производительности, является результатом инфляции, а не причиной.

Точно так же не могут вызвать инфляцию и бизнесмены. Повышение отпускных цен является результатом или отражением

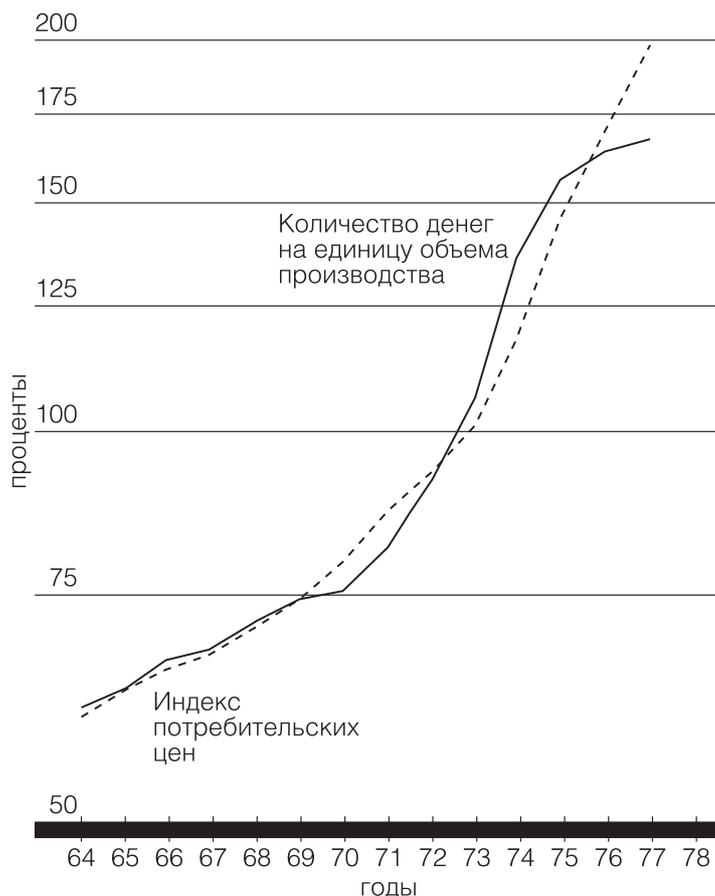
Рисунок 3. ДЕНЬГИ И ЦЕНЫ В ЯПОНИИ, 1964–1977



действия других сил. Бизнесмены, без сомнения, отличаются не большей алчностью в странах, испытавших значительную инфляцию, чем в других, где инфляция была меньше, и они не бывают более алчными в один период и менее алчными — в другой. Почему же тогда инфляция настолько сильнее в определенных странах и в определенное время, чем в других странах и в другое время?

Другое излюбленное объяснение инфляции, особенно среди правительственных чиновников, стремящихся отвести обвинения от себя, заключается в том, что она импортируется из-за границы. Это объяснение бывало справедливым, когда валюты основных стран были связаны между собой золотым стандартом. Тогда инфляция была международным феноменом, потому что многие страны использовали в качестве денег один и тот же товар, и все, что вело к более быстрому росту количества этого товара, оказывало воздействие на все страны. Но совершенно ясно, что это утверждение неверно для нашего времени. Если бы это было так, как могли бы уровни инфляции в разных странах столь сильно различаться?

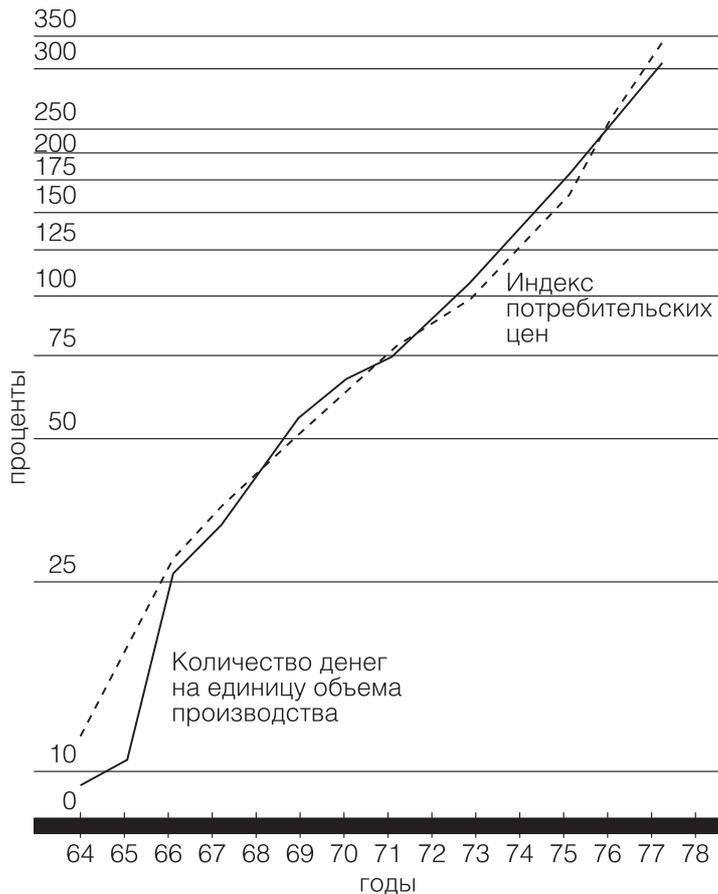
Рисунок 4. ДЕНЬГИ И ЦЕНЫ В ВЕЛИКОБРИТАНИИ, 1964–1977



В Японии и Великобритании в начале 1970-х годов темпы инфляции составляли тридцать и более процентов в год, в то время как в США — около 10%, а в Германии — ниже 5%. Инфляция — это глобальный феномен в том смысле, что она происходит во многих странах в одно и то же время, и точно так же глобальными феноменами являются высокие правительственные расходы и большой дефицит государственного бюджета. Однако инфляция не является международным явлением в том смысле, что каждая отдельно взятая страна не способна контролировать собственную инфляцию, равно как и высокие правительственные расходы и большой дефицит бюджета не создаются силами извне, неподвластными контролю этих стран.

Низкая производительность является еще одним распространенным объяснением инфляции. Однако давайте рассмотрим Бразилию. Она продемонстрировала самые высокие темпы роста производства во всем мире и в то же время самые высокие темпы инфляции. Верно то, что для инфляции имеет значение количество

Рисунок 5. ДЕНЬГИ И ЦЕНЫ В БРАЗИЛИИ, 1964–1977



Примечание: при построении графиков на рисунках 1–5 использована логарифмическая шкала.

денег на единицу производства, но, как мы уже заметили, на практике изменения объема производства незначительны в сравнении с изменениями количества денег. Нет ничего важнее для долгосрочного экономического процветания страны, чем повышение производительности. Если производительность растет на 3,5% в год, выпуск удваивается каждые двадцать лет; при росте в 5% в год — за четырнадцать лет — большая разница. Однако в процессе инфляции производительность является второстепенным игроком; центральное место занимают деньги.

Что можно сказать об арабских шейхах и ОПЕК? Они налагают на нас большие затраты. Резкий скачок цен на нефть сократил объем доступных нам товаров и услуг, поскольку нам пришлось экспортировать больше товаров, чтобы уплатить за нефть. Уменьшение производства привело к повышению уровня цен. Но это было одноразовое воздействие. Цены возросли, и оно далее не оказывало долговременного воздействия на рост инфляции. Через пять лет

после нефтяного шока 1973 года инфляция в Германии и Японии снизилась: в Германии с 7% в год до менее чем 5%; в Японии с более чем 30% до менее чем 5%. В США инфляция подскочила до 12% через год после нефтяного шока, затем сократилась до 5% в 1976 году и снова возросла до 13% в 1979 году. Можно ли объяснить эту совершенно разную динамику только нефтяным шоком, равно затронувшим все эти страны? Германия и Япония на 100% зависят от импорта нефти, однако им удалось лучше справиться с инфляцией, чем Соединенным Штатам, которые зависят от импорта только на 50%, или Великобритании, которая превратилась в крупного производителя нефти.

Мы возвращаемся к нашему базовому утверждению. Инфляция является главным образом *денежным явлением* и создается опережающим ростом количества денег по сравнению с объемом производства. Поведение количества денег является первичным фактором, а динамика производства вторичным. Многие явления могут вызывать временные флуктуации темпов инфляции, но они могут иметь длительное воздействие только в той мере, в какой они влияют на рост количества денег в обращении.

В чем причина чрезмерного роста количества денег?

Инфляция действительно является денежным феноменом, но это только часть ответа на вопрос о причинах и лекарствах от инфляции. Знать это нужно, поскольку дает направление поиску фундаментальных причин и ограничивает круг возможных лекарств. Но это только часть ответа, потому что более глубинным является вопрос о причинах чрезмерного роста денежной массы.

В США ускоренный рост количества денег в обращении на протяжении последних пятнадцати лет происходил по трем взаимосвязанным причинам: во-первых, в силу быстрого роста правительственных расходов; во-вторых, из-за проводимой правительством политики полной занятости; в-третьих, из-за ошибочной политики Федеральной резервной системы.

Повышение правительственных расходов не привело бы к ускорению роста денежной массы и инфляции, *если бы* дополнительные расходы финансировались за счет налогов или займов у населения. В этом случае правительство тратило бы больше, а население — меньше. Повышение правительственных расходов уравновешивалось бы сокращением частных расходов на потребление и инвестирование. Однако дополнительное налогообложение и зай-

мы у населения — это политически непривлекательные способы финансирования дополнительных правительственных расходов. Многие из нас выступают за дополнительные правительственные расходы, но мало кто приветствует дополнительные налоги. Правительственные займы у населения повышают ставку процента и отвлекают средства от личного потребления, поскольку делают более дорогостоящим и более трудным получение кредитов на развитие бизнеса и на покупку нового жилья.

Остается еще один путь финансирования правительственных расходов — увеличение количества денег. Как отмечалось в главе 3, правительство США может делать это, поручая Министерству финансов, т.е. одной ветви правительства, продавать облигации Федеральной резервной системе, т.е. другой ветви правительства. Федеральный резерв расплачивается за облигации либо свеженапечатанными банкнотами Федерального резерва, либо проводя в своих книгах кредит для Министерства финансов. Министерство финансов может затем оплачивать свои счета либо наличными деньгами, либо чеком, выписанным на его счет в Федеральном резерве. Затем дополнительные деньги повышенной эффективности вносятся их первоначальными получателями в коммерческие банки в качестве резервов и базиса для намного большего наращивания количества денег.

Финансирование правительственных расходов путем увеличения количества денег, как правило, чрезвычайно привлекательно для президента и Конгресса. Это дает им возможность увеличивать правительственные расходы — раздавать конфетки избирателям — без законодательного оформления дополнительных налогов и займов у населения.

Второй причиной ускоренного увеличения количества денег в США в последние годы была политика полной занятости. Сама идея, как и цели многих правительственных программ, достойна восхищения, чего не скажешь о результатах. «Полная занятость» является значительно более сложным и неоднозначным понятием, чем может показаться. В динамичном мире, где появляются новые товары, а старые исчезают, спрос сдвигается от одного товара к другому, где нововведения изменяют методы производства и так далее до бесконечности, желательна высокая степень трудовой мобильности. Люди переходят с одной работы на другую и часто остаются незанятыми в течение определенного промежутка времени. Некоторые люди оставляют не нравящуюся им работу прежде, чем на-

шли другую. Молодым людям, вступающим в ряды рабочей силы, нужно время, чтобы найти работу и поэкспериментировать с различными видами работ. Вдобавок барьеры для свободного функционирования рынка труда — ограничения со стороны профсоюзов, минимальная заработная плата и т.п. — затрудняют как трудоустройство, так и заполнение трудовых вакансий. В этих условиях трудно ответить на вопрос о том, какая средняя численность занятых соответствует полной занятости.

Как и в случае с расходами и налогами, здесь имеет место асимметрия. Меры, которые можно представить как путь к увеличению занятости, политически привлекательны. Меры, которые можно представить как путь к увеличению безработицы, политически непривлекательны. В результате правительство склонно к принятию чрезмерно амбициозных целей в области полной занятости.

Соотношение с инфляцией двойственно. Во-первых, правительственные расходы можно представить как способ увеличения занятости, а налоги — как способ увеличения безработицы, поскольку они ведут к уменьшению частных расходов. Поэтому политике полной занятости чаще сопутствует стремление правительства увеличивать расходы, снижать налоги и финансировать возникающий дефицит посредством увеличения количества денег, а не налогов или займов у населения. Во-вторых, Федеральная резервная система может увеличивать количество денег иными путями, нежели финансирование правительственных расходов. Она может делать это, приобретая на открытом рынке правительственные облигации, и оплачивать их вновь выпущенными деньгами повышенной эффективности. Это позволяет банкам увеличивать кредитование частного сектора, что также можно представить как способ увеличения занятости. Под давлением политики полной занятости денежная политика Федеральной резервной системы оказывается столь же инфляционной, как и фискальная политика правительства.

Эта политика нигде не обеспечила полную занятость, но всегда вызывала инфляцию. Как отмечал британский премьер-министр Джеймс Кэллаген в своем смелом выступлении на конференции партии лейбористов в сентябре 1976 года, «мы привыкли думать, что можем выбраться из рецессии и увеличить занятость, сокращая налоги и увеличивая правительственные расходы. Говорю вам со всей прямоотой, что подобного выбора больше не существует; а если он когда-либо и существовал, то это было результатом вспыскивания в экономику все больших доз инфляции, что вело

к повышению уровня безработицы на следующем витке. Такова история на протяжении последних двадцати лет».

Третьим источником быстрого роста количества денег в последние годы являлась ошибочная политика Федеральной резервной системы. Эта политика имела инфляционный уклон не только вследствие давления в пользу обеспечения полной занятости, но и в силу попытки преследовать две несовместимые цели. ФРС имеет полномочия контролировать количество денег и на словах признает эту цель. Но, подобно Деметрию из шекспировского «Сна в летнюю ночь», который избегал влюбленной в него Елены, чтобы преследовать Гермию, влюбленную в другого, ФРС отдала свое сердце контролю не за количеством денег, а за ставками процента, хотя и не имела на это полномочий. Результатом этого явилось поражение на обоих фронтах, т.е. большие колебания как количества денег, так и ставок процента. Эти колебания также имели инфляционный уклон. Памятуя о своей пагубной ошибке в 1929–1933 годах, ФРС намного проворнее корректировала слишком низкие темпы роста денежной массы, чем слишком высокие.

Конечным результатом повышения правительственных расходов, политики полной занятости и одержимости Федеральной резервной системы ставками процента стали своего рода американские горки, становившиеся все круче. Каждый подъем увлекал за собой инфляцию на более высокий уровень, чем предыдущий пик. Каждое падение оставляло инфляцию выше уровня предыдущего спада. Все это время доля федеральных расходов в национальном доходе возрастала; доля федеральных налогов в национальном доходе также возрастала, хотя не столь быстрыми темпами, и, таким образом, доля дефицита в национальном доходе также возрастала.

Во всем этом нет ничего уникального для США или для последних десятилетий. С незапамятных времен правители — будь то короли, императоры или парламенты — подвергались искушению прибегнуть к увеличению количества денег, чтобы получить средства для ведения войн, строительства монументов или других целей. Они часто поддавались этому соблазну. Когда бы это ни происходило, инфляция следовала по пятам.

Почти два тысячелетия назад римский император Диокле-тиан вызвал инфляцию, «снизив курс» металлических денег, т.е. заменив полноценные серебряные монеты их подобиями, которые содержали все меньше и меньше серебра и все больше дешевых сплавов, пока они не превратились в «нечто иное, как простой ме-

талл, покрытый тонким слоем серебра»¹². Современные правительства поступают точно так же, печатая бумажные деньги и делая записи в бухгалтерских книгах, но древний способ не исчез окончательно. Некогда полновесные серебряные монеты США превратились в медные монеты, покрытые тонким слоем даже не серебра, а никеля. А небольшая никелевая монетка заменила то, что некогда было полновесным серебряным долларом.

Инфляционный доход

Финансирование правительственных расходов путем увеличения количества денег кажется волшебством, чем-то вроде получения вещества из пустоты. Возьмем простой пример: правительство строит дорогу, оплачивая расходы свеженапечатанными банкнотами ФРС. Создается видимость, что всем стало лучше. Строители дороги получают зарплату и могут купить еду, одежду и заплатить за жилье. Никто не платит более высоких налогов. В то же время появилась новая дорога там, где ее раньше не было. Кто заплатил за это?

Ответ заключается в том, что за дорогу заплатили все собственники денег. Дополнительное количество денег ведет к росту цен, если они используются, чтобы побудить рабочих строить дорогу, а не заниматься какой-либо другой производительной деятельностью. Это повышение цен сохраняется по мере того, как лишние деньги циркулируют в потоке расходов, который движется от рабочих к продавцам товаров, от этих продавцов к другим и так далее. Повышение цен означает, что на деньги, которые прежде были у людей, теперь можно купить меньше, чем раньше. Чтобы иметь на руках сумму денег, на которую можно купить столько же, сколько раньше, им придется воздержаться от потребления всего своего дохода и пустить часть его на пополнение своей денежной наличности.

Дополнительно напечатанные деньги эквивалентны налогу на наличные деньги. Если дополнительные деньги ведут к росту цен на 1%, то каждый держатель денег в конечном счете уплачивает налог в размере 1% своих денежных остатков. Дополнительные бумажки, которые теперь он должен хранить (или бухгалтерские записи, которые должен делать), чтобы иметь такую же, как и раньше, покупательную способность в денежной форме, ничем не отличаются от других бумажек в его кармане или в ячейке депозитария

12

Groseclose E. Money and Man. N.Y.: Frederick Ungar Publishing Co., 1961. P. 38.

(или записей в бухгалтерских книгах), но на самом деле они являются квитанциями об уплате налогов.

Физическим эквивалентом этих налогов являются товары и услуги, которые могли быть произведены при помощи ресурсов, израсходованных на строительство дороги. Люди, уменьшающие расходы, чтобы сохранить покупательную способность своих денежных запасов, отказались от этих товаров и услуг, чтобы правительство могло направить ресурсы на строительство дороги.

Джон Мейнард Кейнс писал об инфляции после Первой мировой войны: «Не существует ни более хитроумных, ни более верных способов ниспровержения существующих основ общества, чем порча валюты. Этот процесс привлекает все скрытые силы экономических законов на сторону разрушения и делает это таким образом, что ни один человек из миллиона не способен поставить диагноз»¹³.

Дополнительно напечатанные деньги и дополнительные депозиты, зарегистрированные в книгах Федерального резервного банка, составляют только часть доходов, которые правительство получает от инфляции.

Инфляция также приносит косвенные доходы, автоматически повышая действующие ставки налогов. По мере того как в результате инфляции растут доходы людей в долларовом выражении, доход каждого человека выталкивается на более высокий уровень и налоги взимаются по более высоким ставкам. Корпоративный доход искусственно завышается, поскольку нормы амортизации и других затрат оказываются искусственно заниженными. В среднем, если для компенсации 10-процентных темпов инфляции доход поднимается только на 10%, федеральные налоговые сборы обычно увеличиваются на 15%. Таким образом, налогоплательщик должен бежать все быстрее и быстрее, чтобы оставаться на прежнем месте. Этот процесс позволяет президенту, Конгрессу, губернаторам штатов и их законодательным органам выступать в роли людей, снижающих налоги, в то время как на самом деле они лишь удерживают налоги примерно на прежнем уровне. Каждый год идут разговоры об «уменьшении налогов». Тем не менее снижения налогов не происходит. Напротив, доля налогов (при корректном их измерении) возросла на федеральном уровне с 22% национального дохода

¹³ *Keynes J.M. The Economic Consequences of the Peace. N.Y.: Harcourt, Brace & Howe, 1920. P. 236.*

в 1964 году до 25% в 1978-м; на уровне штатов и муниципалитетов с 11% в 1964 году до 15% в 1978-м.

Третий способ получения правительством доходов от инфляции заключается в выплате — или отказе от уплаты — части государственного долга. Правительство берет займы в долларах и отдает их в долларах. Однако, благодаря инфляции, на доллары, которые оно возвращает, можно купить меньше, чем на те доллары, которые оно брало в займы. Это не являлось бы чистым выигрышем для правительства, если бы в этот промежуток оно выплачивало достаточно высокие проценты по долгу, чтобы компенсировать заимодавцам потери от инфляции. Но обычно оно этого не делает. Сберегательные облигации являются наиболее наглядным тому примером. Предположим, вы купили сберегательную облигацию в декабре 1968 года и держали ее до декабря 1978 года, а затем продали. Вы бы заплатили 37,50 доллара в 1968 году за облигацию со сроком погашения в 10 лет и номинальной стоимостью 50 долларов; когда вы продали ее в 1978 году, получили бы 64,74 доллара (поскольку правительство поднимало ставки процента в этот период, чтобы сделать некоторую поправку на инфляцию). В 1978 году потребуется 70 долларов, чтобы купить столько же товаров, сколько можно было купить в 1968-м на 37,50 доллара. Однако вы получите назад только 67,74 доллара. К тому же вам еще придется заплатить подоходный налог за разницу в 27,24 доллара между тем, что вы получили, и что вы заплатили. Вы отдадите свои деньги за сомнительную привилегию давать займы своему правительству.

Погашение долгов с помощью инфляции означает, что, хотя федеральное правительство год за годом сводит бюджет с дефицитом, а его долг растет в долларовом выражении, сам долг увеличивается значительно медленнее с точки зрения покупательной способности и фактически сокращается в процентах к национальному доходу. В 1968–1978 годах федеральное правительство имело совокупный дефицит более 260 миллиардов долларов, но при этом в 1968 году его долг составлял 30% национального дохода, а в 1978-м — 28%.

Лекарство от инфляции

Лечение от инфляции легко прописать, но трудно применить. Точно так же, как чрезмерный рост количества денег является единственной важной причиной инфляции, так и снижение темпов роста денежной массы является единственным лекарством от инфляции. Проблема заключается не в знании того, что делать. Это достаточно

просто. Правительство должно сокращать темпы увеличения количества денег. Проблема заключается в наличии политической воли для принятия необходимых мер. Коль скоро инфляционная болезнь находится в острой форме, лечение требует длительного времени и сопровождается болезненными побочными эффектами.

Можно привести две медицинские аналогии. Одна связана с молодым человеком, страдающим болезнью Бергера, при которой нарушается кровоснабжение конечностей, что может привести к гангрене. Молодой человек уже потерял пальцы на руках и ногах. Лечение очень простое: бросить курить. У молодого человека не хватает для этого воли; его пагубная привычка к табаку слишком велика. Его болезнь в одном смысле излечима, а в другом — нет.

Более поучительна аналогия между инфляцией и алкоголизмом. Когда алкоголик пьет, сперва наступает положительный эффект; отрицательные последствия приходят на следующее утро, когда он просыпается с похмелья и, как правило, не может справиться с искушением облегчить свои страдания при помощи «шерсти собаки, которая укусила его».

Здесь имеется точная параллель с инфляцией. Когда страна ввергается в инфляцию, первоначальный эффект кажется положительным. Увеличение количества денег позволяет тем, кто имеет доступ к ним — в наши дни это в первую очередь правительство, — расходовать больше, не заставляя при этом никого тратить меньше. Число рабочих мест увеличивается, деловая активность оживляется, почти все довольны — вначале. Это положительное следствие. Затем увеличение расходов приводит к повышению цен: рабочие обнаруживают, что их заработки, даже если они возросли в долларовом выражении, имеют меньшую покупательную способность; бизнесмены обнаруживают, что их затраты настолько возросли, что дополнительные продажи не будут столь прибыльными, как ожидалось, если не удастся еще больше повысить цены. Начинают проявляться отрицательные последствия: рост цен, сокращение спроса, инфляция в сочетании со стагнацией. Как в случае с алкоголизмом, возникает соблазн быстрее наращивать количество денег, что вызывает эффект американских горок. В обоих случаях требуется все большее и большее количество алкоголя и денег, чтобы дать «толчок» алкоголику или экономике.

Параллель между алкоголизмом и инфляцией можно провести дальше — к лечению. Лечение от алкоголизма легко назначить: прекратить пить. Но его трудно выполнить, поскольку на этот

раз отрицательные последствия наступают раньше, чем положительные. Алкоголик, бросающий пить, испытывает жестокие муки, пока не дождется счастливого состояния, когда исчезает непреодолимое желание выпить. С инфляцией дело обстоит точно так же. Первоначальный побочный эффект снижения темпов роста количества денег мучителен: замедление экономического роста и временное повышение безработицы, которые сперва не сопровождаются снижением инфляции. Полезный эффект проявляется примерно через год или два в форме снижения инфляции, оздоровления экономики, создания потенциала для быстрого неинфляционного роста.

Болезненные побочные явления — одна из причин того, почему алкоголику или инфляционной экономике так трудно покончить с пагубной привычкой. Но существует, по крайней мере на ранней стадии заболевания, еще более важная причина — отсутствие настоящего желания покончить с пагубной привычкой. Пьяница наслаждается выпивкой; ему трудно принять тот факт, что он действительно алкоголик; он не уверен в том, что хочет излечиться. Охваченная инфляцией страна находится в таком же положении. Она испытывает соблазн поверить в то, что инфляция является временной и умеренной проблемой, вызванной необычными внешними обстоятельствами, и что она пройдет сама собой, чего никогда не случается.

Более того, многие из нас извлекают пользу из инфляции. Естественно, мы бы хотели, чтобы цены на те вещи, которые мы *покупаем*, снизились или, по крайней мере, не росли. Но мы довольны, когда цены на вещи, которые мы *продаем*, растут — будь то товары, которые мы производим, наши трудовые услуги, дома или другие виды товаров, которыми мы владеем. Фермеры жалуются на инфляцию, но толпятся в Вашингтоне, чтобы лоббировать повышение цен на свою продукцию. Большинство из нас делает то же самое тем или иным способом.

Одна из причин того, почему инфляция столь разрушительна, заключается в том, что отдельные люди извлекают из нее огромную выгоду, в то время как другие страдают; общество разделяется на победителей и проигравших. Победители рассматривают то хорошее, что с ними произошло, как естественный результат их собственной прозорливости, предусмотрительности и инициативности. Они считают, что плохие вещи, например, рост цен на товары, которые они покупают, являются результатом действия внеш-

них сил, находящихся вне их контроля. Почти каждый скажет, что он против инфляции; на самом деле он против плохих ее последствий для себя лично.

Рассмотрим характерный пример: в последние два десятилетия почти все домовладельцы выиграли от инфляции. Стоимость их домов резко возросла. Если они брали ипотечный кредит, то проценты за него были обычно ниже уровня инфляции. В результате этого платежи, называемые «процентами», а также выплаты по основной сумме займа, на которую начисляются проценты, на самом деле полностью погашали закладную. Возьмем простой пример, предположим, что и норма процента, и темпы инфляции составляли 7% в год. Если вы взяли ипотечный кредит в размере 10 000 долларов, за который вы платите только проценты, через год покупательная способность кредита такая же, как у 9300 долларов годом раньше. В действительности вы будете должны на 700 долларов меньше, что как раз равно сумме уплаченных процентов. В действительности вы ничего не будете платить за пользование 10 000 долларов. (А на деле, поскольку процентные платежи вычитаются из суммы налогооблагаемого дохода, вы окажетесь в выигрыше. Вам платят за заем!) Для владельца дома этот эффект становится очевидным, когда стоимость его недвижимости за вычетом долгов быстро возрастает. На другой стороне находятся потери мелких вкладчиков, которые предоставили средства, позволившие сберегательным и кредитным ассоциациям, взаимно-сберегательным банкам и другим институтам предоставлять ипотечные кредиты. У мелких вкладчиков отсутствует хорошая альтернатива, поскольку правительство под видом защиты этих вкладчиков жестко ограничивает максимальную ставку процента по вкладам.

Точно так же, как высокие правительственные расходы являются причиной чрезмерного роста количества денег, так и низкие правительственные расходы могут внести свой вклад в снижение этого показателя. Здесь мы также ведем себя как шизофреники. Мы бы хотели, чтобы правительственные расходы сократились, но только не те расходы, которые выгодны нам. Мы бы хотели снижения дефицита при условии, что налоги заплатят другие.

По мере своего ускорения инфляция рано или поздно наносит столь огромный вред общественному устройству, создает столько несправедливости и страданий, что возникает реальная общественная воля, требующая покончить с инфляцией. Уровень инфляции, при котором это происходит, зависит главным образом

от особенностей страны и ее истории. В Германии это произошло при низком уровне инфляции вследствие ужасного опыта Германии после Первой и Второй мировых войн. В Англии и Японии это произошло при значительно более высоких уровнях инфляции, а в США этого еще не случилось.

Побочные эффекты лечения

Мы вновь и вновь слышим, что от инфляции помогают рост безработицы и замедление экономического роста, что нас неизбежно ждут еще больший рост инфляции *или* рост безработицы, что в борьбе с инфляцией власть предрасположена должна примириться или позитивно содействовать замедлению экономического роста и росту безработицы. Однако в последние несколько десятилетий экономический рост в США замедлился, средний уровень безработицы повысился и в то же самое время темпы инфляции делались все выше и выше. Мы имели одновременно и рост инфляции, и рост безработицы. Другие страны испытывали то же самое. Почему это произошло?

Ответ заключается в том, что медленный рост и высокая безработица не являются *лекарствами* от инфляции. Они являются *побочными эффектами* успешного лечения. Многие политические меры, препятствующие экономическому росту и способствующие безработице, могут в то же время привести к увеличению темпов инфляции. Это справедливо для некоторых политических решений, которые мы принимали, — спорадический контроль над ценами и зарплатой, растущее вмешательство правительства в бизнес, и все это в сопровождении роста правительственных расходов и количества денег в обращении.

Еще один пример из области медицины, возможно, сделает более понятной разницу между *лекарством* и *побочным эффектом*. У вас острый аппендицит. Врач рекомендует удалить его, но предупреждает, что после операции вы будете некоторое время прикованы к постели. Вы отказываетесь от операции, но ложитесь на указанный период времени в постель, выбрав менее болезненное *лечение*. Да, это глупо, но верно отражает путаницу между безработицей как побочным эффектом и как лекарством.

Побочные эффекты лечения от инфляции болезненны, поэтому важно понимать, почему они возникают, и искать средства их смягчения. Основная причина возникновения побочных эффектов была рассмотрена в главе 1. Это происходит потому, что перемен-

ные темпы роста денежной массы вносят атмосферные помехи в информацию, передаваемую системой цен, помехи, которые преобразуются в неадекватные реакции экономических деятелей, так что требуется время, чтобы преодолеть это.

Рассмотрим, в первую очередь, что происходит, когда начинается инфляционный рост количества денег. Умноженные расходы, финансируемые за счет только что напечатанных денег, в глазах продавцов товаров, рабочей силы или услуг ничем не отличаются от других форм расходов. Продавец карандашей, например, обнаруживает, что он может продать больше карандашей по прежней цене. Сначала он делает это, не меняя цены. Он заказывает больше карандашей у оптового торговца, оптовик, в свою очередь, у производителя и так далее по всей цепочке. *Если* спрос на карандаши увеличился за счет каких-то других сегментов спроса, например, на шариковые ручки, а не в результате инфляционного увеличения количества денег, растущий поток заказов вниз по цепочке карандашей будет сопровождаться соответствующим уменьшением спроса по цепочке продаж и производства шариковых ручек. Цены на карандаши, а впоследствии и материалы, используемые для их производства, будут повышаться, а цены на шариковые ручки и нужные для них материалы будут понижаться. Однако в целом не будет причин для изменения цен *в среднем*.

Ситуация складывается совершенно по-другому, когда возросший спрос на карандаши предъясняется только что напечатанными деньгами. Спрос на карандаши и ручки и большинство других товаров в этом случае может возрасти одновременно, поскольку происходит общий рост расходов в долларовом выражении. Однако продавец карандашей не знает об этом. Он продолжает вести себя как раньше, поддерживая прежнюю цену. Он доволен, что продает больше, до тех пор, пока не приходит время пополнить свои запасы. Но теперь возросший поток заказов вниз по цепочке сопровождается растущим потоком заказов ручек и многих других товаров также вниз по цепочкам. По мере того как возросший поток заказов создает повышение спроса на труд и материалы для увеличения производства, первоначальная реакция рабочих и производителей материалов будет аналогична реакции розничных торговцев, т.е. работать дольше и производить больше, а также запрашивать цену побольше в надежде, что спрос, который они удовлетворяют, вырос. Но на этот раз не будет противовесов в виде уменьшения спроса на другие товары, что приблизительно уравнило бы уве-

личение спроса, либо снижения цен на эти другие товары, уравновешивающего рост. Конечно, на первых порах это не будет столь очевидным. В динамичном мире спрос на товары всегда меняется, одни цены растут, другие падают. Сигнал об общем увеличении спроса будет воспринят как ряд сигналов, отражающих изменения относительного спроса. Вот почему первоначальный побочный эффект более быстрого увеличения денежной массы выступает в виде процветания и увеличения занятости. Но рано или поздно этот сигнал пробьется.

Когда это произойдет, рабочие, производители и розничные торговцы обнаружат, что их одурачили. Когда повысился спрос на немногие товары, которые они продают, они ошибочно поверили, что увеличение спроса относится только к ним и поэтому не окажет воздействия на цены многих товаров, которые они покупали. Обнаружив ошибку, они поднимут зарплату и цены еще выше — с учетом не только повышения спроса, но также и увеличения цен на товары, которые они покупают. Мы попадаем в восходящую спираль «цены — зарплата», которая сама по себе является следствием инфляции, а не ее причиной. Если рост количества денег не ускорится еще больше, первоначальные стимулы к увеличению занятости и выпуска будут замещены противоположными; в ответ на повышение зарплаты и цен они начнут падать. За первоначальной эйфорией последует тяжкое похмелье.

Для прохождения этой цепочки реакций нужно время. За прошедшие сто с лишним лет в США, Великобритании и некоторых других западных странах проходило в среднем от шести до девяти месяцев, прежде чем увеличение роста денежной массы прокладывало себе дорогу в экономике и приводило к ускорению экономического роста и занятости. Проходило еще 12–18 месяцев, прежде чем увеличение количества денег оказывало заметное воздействие на уровень цен и наступал рост или ускорение инфляции. Задержки во времени в этих странах были столь велики, потому что, за исключением военного времени, они длительное время не имели больших колебаний темпов денежного роста и инфляции. В канун Второй мировой войны оптовые цены в Великобритании были в среднем приблизительно такими же, как двумя столетиями ранее, а в США — как за сто лет до этого. Послевоенная инфляция являлась для этих стран новым явлением. У них был опыт многих подъемов и падений, но не длительного движения в одном направлении.

Многие страны Южной Америки имели менее счастливое наследие. Для них характерны гораздо более короткие временные лаги, составляющие лишь несколько месяцев. Если США не излечатся от своей недавно возникшей склонности потворствовать большим колебаниям темпов инфляции, временные лаги также сократятся.

Последовательность событий, наступающих после замедления роста денежной массы, аналогична описанной нами с той лишь разницей, что все идет в обратном направлении. Первоначальное общее сокращение расходов воспринимается как сокращение спроса на отдельные товары, что через определенный промежуток времени приводит к сокращению производства и занятости. После этого инфляция замедлится, что, в свою очередь, будет сопровождаться расширением занятости и производства. Алкоголик прошел через свои худшие страдания и находится на пути к благодатному воздержанию.

Все эти корректировки приводятся в движение *изменениями* темпов денежного роста и инфляции. Если бы денежный рост был высоким и устойчивым, так что цены поднимались бы из года в год на 10%, экономика смогла бы приспособиться к этому. Все привыкнут ожидать 10-процентную инфляцию; зарплата будет повышаться на 10% в год больше, чем прежде; норма процента будет на 10 процентных пунктов выше, чем прежде, чтобы компенсировать кредиторам потери от инфляции; ставки налогов также будут приспособлены к инфляции и т.д.

Такая инфляция не причинит большого вреда, но и не будет играть никакой функциональной роли. Она просто вызовет ненужные сложности, связанные с приспособлением к ней. Важнее то, что такая ситуация, раз возникнув, по всей вероятности не будет стабильной. Если 10-процентная инфляция была политически выгодна и осуществима, то будет велико искушение — когда она станет привычной — увеличить ее темпы до 11, 12 или 15%. Нулевая инфляция политически осуществима, а 10-процентная — нет. Об этом свидетельствует опыт.

Смягчение побочных эффектов

История не знает примеров того, чтобы с инфляцией было покончено без промежуточного периода замедления экономического роста и увеличения безработицы. На этом эмпирическом фундаменте покоится наше суждение о том, что нет способов избежать побочных эффектов лечения инфляции.

Однако их можно смягчить.

Наиболее важным способом смягчения побочных эффектов является *постепенное, но неуклонное* замедление инфляции — курс должен быть объявлен заранее, а следовать ему нужно неуклонно, чтобы он внушал доверие.

Постепенность нужна, чтобы дать людям время заново отрегулировать свои соглашения, а также подтолкнуть их к этому. Многие люди связаны долгосрочными контрактами — о занятости, о предоставлении и получении денежных займов, о производстве или строительстве, — в которые заложено *ожидание* вероятных темпов инфляции. Эти долгосрочные контракты затрудняют резкое снижение инфляции и означают, что подобные попытки обернутся для многих крупными потерями. Если дать людям время, эти контракты будут завершены, обновлены или перезаключены, и, таким образом, они смогут приспособиться к новой ситуации.

Еще одним средством, доказавшим свою эффективность в смягчении неблагоприятных побочных эффектов лечения от инфляции, является включение в долгосрочные контракты механизма автоматического приспособления к инфляции, известного под названием «скользящая шкала». Наиболее распространенным примером является оговорка о корректировке с учетом изменения стоимости жизни, которая включается во многие контракты о заработной плате. Подобный контракт предусматривает, что почасовая зарплата должна возрасти, скажем, на 2% плюс темпы инфляции или плюс доля темпа инфляции. Таким образом, при низкой инфляции прирост зарплаты в долларовом выражении будет низким; при высокой инфляции — высоким; но в любом случае зарплата сохранит одинаковую покупательную способность.

Другим примером является договор арендной платы. Вместо того чтобы устанавливать фиксированную величину в долларах, арендный договор может предусматривать ежегодную корректировку арендной платы с учетом темпов инфляции. В договорах об аренде розничных магазинов арендная плата обычно устанавливается в проценте от валовой выручки магазина. Такие контракты не включают скользящую шкалу явным образом, но в косвенном виде она присутствует, поскольку выручка магазина в условиях инфляции будет склонна расти.

Еще один пример связан с займами. Займы, как правило, предоставляются в фиксированной сумме в долларах на фиксированный период времени с фиксированной годовой ставкой процента, скажем, 1000 долларов в год под 10%. Альтернативой является

установление ставки процента не в размере 10%, а скажем, 2% плюс темпы инфляции, так что при инфляции 5% ставка процента составит 7%; при инфляции в 10% ставка будет 12%. Либо можно договориться, что долг должен быть возвращен с учетом инфляции. В нашем упрощенном примере заемщик будет должен 1000 долларов, скорректированных на темпы инфляции, плюс 2% за использование кредита. При инфляции 5% он будет должен 1050 долларов, а при инфляции 10% — 1100 долларов; в обоих случаях будут прибавляться 2% за кредит.

Механизм скользящей шкалы, как правило, не применялся в США, за исключением контрактов по зарплате. Однако он начинает распространяться, в первую очередь, в форме плавающей процентной ставки по ипотечным кредитам. Он широко используется во всех странах, имеющих в течение долгого времени высокие и постоянно меняющиеся темпы инфляции.

С помощью скользящей шкалы можно уменьшить время на приспособление зарплат и цен к замедлению роста количества денег. Благодаря этому удастся сократить переходный период и промежуточные побочные эффекты. Скользящие шкалы полезны, но это не панацея. Ввести механизм скользящей шкалы во *все* контракты невозможно (возьмите, например, бумажные деньги), к тому же введение его во многие контракты обойдется слишком дорого. Главное достоинство денег в том, что они являются удобным и дешевым инструментом обмена, а универсальное применение скользящей шкалы уменьшит это преимущество. Гораздо лучше не иметь ни инфляции, ни скользящей шкалы. Вот почему мы выступаем за применение скользящей шкалы в частном секторе экономики только в качестве средства смягчения побочных эффектов лечения от инфляции, но не постоянной меры.

Скользашую шкалу весьма желательно использовать как постоянную меру в федеральном государственном секторе. Выплаты по линии социального страхования и другие пособия, жалованье федеральных служащих, включая зарплату членов Конгресса, и многие другие статьи правительственных расходов в этом случае будут автоматически приспособляться к инфляции. Однако здесь зияют два непростительных пробела: подоходные налоги и правительственные займы. Подоходные налоги и налог на прибыль корпораций должны быть приспособлены к инфляции так, чтобы рост цен на 10% приводил к повышению налогов на 10%, а не на все 15%, как это происходит теперь, что позволит покончить с повышением

налогов без законодательного утверждения. Благодаря этому правительство будет менее заинтересовано в наращивании инфляции.

Аргумент в пользу не вызывающих инфляцию правительственных заимствований не менее основателен. Правительство США само породило инфляцию, превратившую приобретение долгосрочных правительственных облигаций в столь невыгодный способ инвестирования. Справедливость и честность по отношению к гражданам со стороны их правительства требует введения механизма скользящей шкалы в долговременные правительственные займы.

Иногда в качестве лекарства от инфляции предлагается контроль над ценами и зарплатой. В последнее время, когда стало ясно, что такой контроль не является лекарством, его стали считать средством смягчения побочных эффектов лечения. Утверждается, что подобный контроль будет выполнять эту функцию, убеждая общественность в том, что правительство намерено серьезно бороться с инфляцией. Предполагается, что это приведет к снижению инфляционных ожиданий, встроенных в условия долгосрочных контрактов.

В этом деле контроль над ценами и зарплатой непродуктивен. Он искажает структуру цен, что снижает эффективность функционирования системы. Вытекающее отсюда снижение производства не смягчает, а усугубляет неблагоприятные побочные эффекты лечения от инфляции. Контроль над ценами и зарплатой ведет к растрачиванию труда, как вследствие искажения структуры цен, так и в силу отвлечения огромного количества труда, которое будет затрачено на создание, введение и уклонение от этого контроля. Эти последствия одинаковы независимо от того, является ли контроль принудительным или именуется «добровольным».

На практике контроль над ценами и зарплатой почти всегда использовался вместо денежных и фискальных ограничений, а не как дополнение к ним. Этот опыт заставил участников рынка рассматривать введение контроля как сигнал того, что инфляция увеличивается, а не уменьшается. Таким образом, он заставляет их увеличивать свои инфляционные ожидания, а не снижать их.

Контроль над ценами и зарплатой нередко кажется эффективным сразу же после его введения. Объявляемые цены, используемые при исчислении индексов, перестают расти, поскольку существуют косвенные способы повышения цен и зарплаты — снижение качества производимых товаров, ликвидация отдельных услуг, переименование должностей и т.п. Но по мере того как легкие пути

ухода от контроля исчерпываются, искажения будут накапливаться, давление, сдерживаемое контролем, достигнет точки кипения, неблагоприятные эффекты будут нарастать, и вся программа потерпит крах. Конечным результатом будет рост инфляции, а не ее уменьшение. В свете опыта четырех веков только близорукость политиков и избирателей может служить объяснением непрекращающихся попыток введения контроля над ценами и зарплатой¹⁴.

Хрестоматийный пример

Недавний опыт Японии представляет почти хрестоматийную иллюстрацию того, как надо лечить инфляцию. Как показано на графике 6, в 1971 году количество денег в Японии начало возрастать все более и более высокими темпами и к середине 1973 года темп роста превысил 25% в год¹⁵.

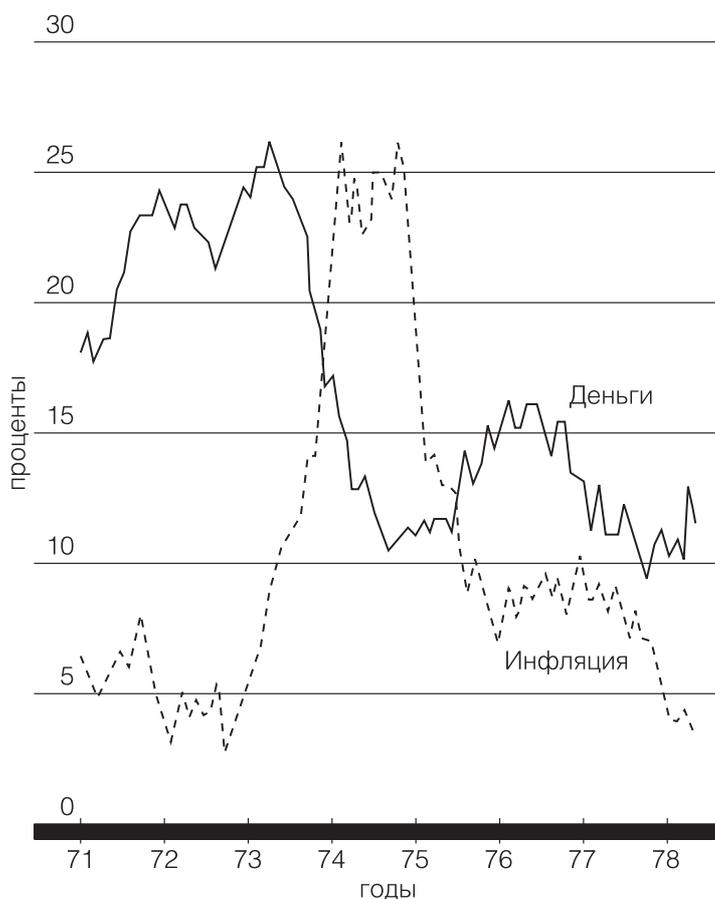
Инфляция проявилась не раньше чем через два года, в начале 1973 года. Последующий драматический рост инфляции привел к фундаментальным изменениям в денежной политике. Акцент сместился с внешней стоимости иены — валютного курса — к ее внутренней стоимости — инфляции. Темп роста денежной массы был резко сокращен с более чем 25% в год до 10–15%. Он удерживался на этом уровне, с незначительными отклонениями, в течение пяти лет. (Вследствие высоких темпов экономического роста Японии подобный рост количества денег обеспечивал приблизительно стабильные цены. Сопоставимая величина для США составляет 3–5%.)

Примерно через восемнадцать месяцев после того, как началось замедление темпа роста количества денег, последовало снижение инфляции, но потребовалось два с половиной года, прежде чем инфляция перестала выражаться двузначными цифрами. Инфляция оставалась неизменной около двух лет — несмотря на мягкое увеличение денежного роста. Затем, в ответ на новое снижение денежного роста, инфляция стала быстро приближаться к нулю.

¹⁴ Shuettinger R.L., Butler E.F. *Forty Centuries of Wage and Price Controls*. Washington, D.C.: Heritage Foundation, 1979.

¹⁵ Причина: попытка сохранить фиксированный курс иены по отношению к доллару. Существовало сильное давление на иену в сторону повышения. Чтобы противостоять этому давлению, японские власти печатали иены, чтобы купить на них доллары, что увеличило количество денег в обращении. В принципе они могли компенсировать этот прирост количества денег с помощью других мер, но они этого не сделали.

Рисунок 6. ИНФЛЯЦИЯ СЛЕДУЕТ ЗА ДЕНЬГАМИ: ОПЫТ ЯПОНИИ
(динамика по отношению к показателю за тот же месяц
предыдущего года, %)



Примечание: Деньги — японский эквивалент американского денежного агрегата M_2 (наличные плюс все депозиты коммерческих банков, кроме крупных депозитных сертификатов); инфляция — в соответствии с индексом потребительских цен.

Источник: Japanese Economic Planning Agency.

График инфляции отражает динамику потребительских цен. Оптовые цены вели себя еще лучше. Они фактически снизились в середине 1977 года. Послевоенный сдвиг занятости в Японии к таким секторам с высокой производительностью труда, как автомобилестроение и электроника, означал резкий рост стоимости услуг по отношению к ценам на предметы потребления. Вследствие этого цены на потребительские товары возросли по отношению к оптовым ценам.

После замедления роста денежной массы Япония испытала сокращение экономического роста и увеличение безработицы, особенно в 1974 году, и только потом инфляция показала заметную реакцию на замедление денежного роста. Низшая точка была достигнута в конце 1974 года. Затем производство начало восстанав-

ливаться, а потом и увеличиваться, хотя более скромно, чем во времена экономического бума, но достаточно приличными темпами — более чем на 5% в год.

Контроль над ценами и заработной платой во время постепенного ослабления инфляции ни разу не вводился. И это постепенное ослабление происходило именно в то время, когда Япония приспособливалась к повышению цен на сырую нефть.

Выводы

Пять простых истин воплощают в себе большую часть того, что нам известно об инфляции:

1. Инфляция является денежным феноменом, возникающим в результате того, что количество денег увеличивается намного быстрее, чем объем производства (при этом причины увеличения количества денег могут быть различными).
2. В современном мире правительство определяет или может определять количество денег.
3. Есть только одно лекарство от инфляции — замедление темпов роста количества денег.
4. Требуются годы, а не месяцы для развития инфляции; и точно так же требуется время для излечения от нее.
5. Неблагоприятные побочные эффекты лечения неизбежны.

За последние двадцать лет США четыре раза прибегали к увеличению денежного роста. Каждый раз увеличение количества денег сначала сопровождалось экономическим подъемом, а затем инфляцией. Каждый раз власти замедляли денежный рост, чтобы сдержать инфляцию. За понижением денежного роста следовала инфляционная рецессия. Позднее инфляция снижалась, и дела в экономике улучшались. Таким образом, последовательность событий повторяла опыт Японии в 1971–1975 годах. К сожалению, решающее различие состоит в том, что мы не проявили того терпения, которое выказала Япония, продолжая денежные ограничения достаточно долго. Вместо этого мы чрезмерно реагировали на рецессию, ускоряя денежный рост, запуская очередной раунд инфляции и обрекая самих себя на рост инфляции и увеличение безработицы.

Мы были введены в заблуждение ошибочной дихотомией: инфляция или безработица. Это противопоставление иллюзорно. Реальная альтернатива такова: является увеличение безработицы следствием роста инфляции или временным побочным эффектом излечения от нее.

10 Течение меняется

Неудачные попытки правительств западных стран достичь поставленных целей вызвали широкую общественную реакцию против увеличения роли правительства. В Англии в 1979 году подобная реакция способствовала триумфальному приходу к власти Маргарет Тэтчер на политической платформе, связавшей ее обещанием решительно отказаться от социалистической политики, проводившейся лейбористским и прежними консервативными правительствами с конца Второй мировой войны. В Швеции в 1976 году эта реакция привела к поражению Социал-демократической партии после более чем сорокалетнего непрерывного правления. Во Франции реакция привела к драматическим изменениям в политике, направленным на отмену правительственного контроля над ценами и зарплатой и резкое ограничение других форм вмешательства в экономику. В США страну охватило радикальное движение протеста против политики налогообложения, которое добилось принятия Предложения 13 в Калифорнии* и провело в ряде штатов конституционные поправки, ограничивающие взимаемые штатами налоги.

Эта реакция может оказаться кратковременной, и за ней, после короткого перерыва, может последовать еще большее увеличение роли правительства. Всеобщий энтузиазм по поводу сокращения федеральных налогов и других видов обложения не сопровождается равным стремлением упразднить правительственные программы, за исключением тех, от которых получают выгоду другие. Реакция против раздувания роли правительства была вызвана свирепой инфляцией, которую правительство смогло бы обуздать, если бы сочло это политически выгодным. Если бы оно сделало это, то реакция была бы приглушенной или сошла бы на нет.

Мы верим, что эта реакция представляет собой нечто большее, чем ответ на временную инфляцию. Напротив, сама инфляция отчасти является ответом на эту реакцию. По мере того как законо-

* Одобренная избирателями инициатива Джарвиса–Ганна, ограничившая налог на недвижимость. — *Примеч. пер.*

дательное повышение налогов для финансирования растущих расходов становилось политически все менее привлекательным, законодатели обратились к финансированию расходов посредством инфляции, скрытого налога, который можно налагать без законодательного утверждения. Подобные действия столь же непопулярны в XX столетии, как и в XVIII.

Кроме того, контраст между официальными целями правительственных программ и их действительными результатами — контраст, о котором много говорится в предыдущих главах, — настолько всеобъемлющ и распространен, что даже многие из наиболее упорных сторонников увеличения роли правительства были вынуждены признать, что эта политика потерпела неудачу — хотя их предложения почти всегда направлены к дальнейшему усилению роли правительства.

Волна общественного мнения, набрав силу, стремится смести все препятствия, все противоположные взгляды. Когда же она достигает своего пика, возникает противоположная волна, отличающаяся столь же неукротимой силой.

Подъем общественного мнения в пользу экономической свободы и ограничения роли правительства, для продвижения которых так много сделали Адам Смит и Томас Джефферсон, господствовал до конца XIX столетия. Затем общественное мнение двинулось в другом направлении — отчасти вследствие того, что успехи политики экономической свободы и ограничения роли правительства в обеспечении экономического роста и улучшении благосостояния основной массы населения сделали особенно заметными еще сохранявшиеся общественные бедствия (а их было достаточно), что возбуждало массовое желание покончить с ними. Движение в поддержку фабианского социализма и либерализма «нового курса», в свою очередь, стремительно разрасталось, побуждая к изменению курса британской политики в начале XX века и политики США после Великой депрессии.

Эта тенденция продолжается в Англии уже три четверти века, в США — полвека. Она также достигла своего пика. Ее интеллектуальный базис слабел по мере того, как опыт вновь и вновь не оправдывал ожидания. Ее сторонники занимают оборонительную позицию. У них нет новых решений насущных современных проблем — ничего, кроме старых рецептов. Они больше не в состоянии привлечь к себе молодежь, для которой теперь идеи Адама Смита или Карла Маркса гораздо привлекательнее, чем фабианский социализм или либерализм «нового курса».

Хотя волна фабианского социализма и либерализма «нового курса» достигла своего пика, пока еще не ясно, победит ли движение в поддержку большей свободы и ограничения роли правительства в духе Смита и Джефферсона, или в поддержку всемогущего монополистического правительства в духе Маркса или Мао. Этот жизненно важный вопрос еще не предрешен ни интеллектуальным климатом общества, ни текущей политикой. Если исходить из прошлого опыта, сначала определится общественное мнение, а политика последует за ним.

Значимость интеллектуального климата

Примеры Индии и Японии, рассмотренные в главе 2, демонстрируют значимость интеллектуального климата, предопределяющего необдуманные предубеждения большинства людей и их лидеров, их рефлексорные реакции на тот или иной ход событий.

Лидеры Мэйдзи, пришедшие к власти в Японии в 1867 году, были преданы идее усиления власти и славы своей страны. Они не придавали особого значения личной или политической свободе. Они верили в аристократию и политический контроль со стороны элиты. Тем не менее они приняли либеральную экономическую политику, которая в первые же десятилетия привела к расширению благоприятных возможностей для народных масс и личной свободы. С другой стороны, люди, пришедшие к власти в Индии, были страстными приверженцами политической свободы, свободы личности и демократии. Их целью было не только величие страны, но и улучшение экономического положения масс. Однако они приняли коллективистскую экономическую политику, которая своими ограничениями подрезала крылья их народу и продолжает подрывать в большой мере личную и политическую свободу, которую поощряли англичане.

Выбор политики верно отражает различия в интеллектуальном климате двух эпох. В середине XIX века принималось как должное, что экономика должна быть организована на началах свободной торговли и частного предпринимательства. Вероятно, японским лидерам никогда не приходило в голову следовать какому-либо другому курсу. В середине XX столетия считалось само собой разумеющимся, что экономика должна быть организована на базе централизованного контроля и пятилетних планов. Очевидно, индийским лидерам также не приходило в голову следовать какому-либо другому курсу. Интересно, что оба этих воззрения пришли из Великобри-

тании. Японцы приняли политику Адама Смита. Индийцы взяли на вооружение политику Гарольда Ласки.

Наша собственная история дает не менее яркое свидетельство важности интеллектуального климата. Этот климат сформировал деятельность замечательной группы людей, которые собирались в 1787 году в Индепенденс-холле в Филадельфии для написания конституции новой страны, в создании которой они принимали участие. Они были с головой погружены в историю и находились под огромным влиянием современного им общественного мнения Англии — того самого мнения, которое позднее оказало влияние на японскую политику. Они рассматривали концентрацию власти, особенно в руках правительства, как величайшую опасность для свободы. Исходя из этого, они подготовили проект Конституции. Это документ был направлен на ограничение власти правительства, сохранение децентрализации власти, предоставление человеку контроля над его собственной жизнью. Еще более явственно, чем в основном тексте, эта направленность проявилась в Билле о правах, первых десяти поправках к Конституции. «Конгресс не должен издавать ни одного закона, относящегося к установлению какой-либо религии или запрещающего свободное исповедание оной либо ограничивающего свободу слова или печати»; «не должен посягать на право народа хранить или носить оружие»; «перечисление в Конституции определенных прав не должно истолковываться как отрицание или умаление других прав, сохраняемых за народом»; «полномочия, которые не делегированы Соединенным Штатам настоящей Конституцией и пользование которыми ею не запрещено отдельным штатам, сохраняются за штатами либо за народом» (из Первой, Второй, Девятой и Десятой поправок).

Позднее в XIX веке и в первые десятилетия XX века интеллектуальный климат в США начал меняться, главным образом под влиянием тех же пришедших из Англии взглядов, которые позже повлияли на политику Индии. Произошел сдвиг от веры в индивидуальную ответственность и опоры на рынок к вере в ответственность общества и опоре на правительство. К 1920-м годам сильное меньшинство, если не фактическое большинство профессоров колледжей и университетов, активно вовлеченных в общественную деятельность, придерживалось социалистических взглядов. The New Republic и Nation были ведущими выразителями этого подхода. Социалистическая партия США, возглавлявшаяся Норманом Томасом, имела широкие корни, но главным источником ее силы были колледжи и университеты.

По нашему мнению, Социалистическая партия была наиболее влиятельной политической партией в США в первые десятилетия XX столетия. Поскольку она не возлагала надежд на успех на общенациональных выборах (из ее состава было избрано лишь несколько местных чиновников в Милуоки, штат Висконсин), она могла позволить себе быть партией принципов, а демократы и республиканцы не могли. Им приходилось быть партиями целесообразности и компромисса, чтобы обеспечить единство несовместимых групп и интересов. Их уделом было избегать «экстремизма», придерживаться центристских позиций. Они были не то чтобы зеркальными двойниками, различавшимися лишь по названию, но довольно близки к этому. Тем не менее с течением времени обе основные партии взяли на вооружение политику Социалистической партии. Социалистическая партия никогда не получала более 6% голосов на президентских выборах (за Юджина Дебса в 1912 году). Она получила менее 1% в 1928 году и только 2% в 1932-м (за Нормана Томаса). Однако почти каждый пункт их экономической программы на президентских выборах 1928 года нашел сегодня свое воплощение в принятых законодательных актах. Соответствующие пункты приведены в Приложении А.

Коль скоро изменение общественного мнения стало массовым, как это случилось после Великой депрессии, Конституция, созданная под воздействием совершенно другого интеллектуального климата, могла в лучшем случае лишь замедлить увеличение власти правительства, но не воспрепятствовать ему.

По словам мистера Дули, «независимо от того, равняется конституция на флаг или нет, Верховный суд равняется на выборы». Текст Конституции получил новое толкование и новый смысл. То, что предназначалось служить барьером расширению власти правительства, было признано неэффективным. Рауль Бергер указывает в своем авторитетном исследовании подхода Верховного суда к рассмотрению одной конституционной поправки:

Толкование Четырнадцатой поправки является образцовым примером того, что член Верховного суда Харлан назвал осуществлением Судом «полномочий на уточнение», на продолжающуюся ревизию Конституции под предлогом ее истолкования...

Можно с уверенностью сказать, что Суд растоптал волю создателей [Конституции] и подменил ее толкованием, на-

ходящимся в прямом противоречии с первоначальным замыслом...

Подобное поведение приводит к выводу, что судьи [Верховного суда] поставили себя на место закона¹.

Общественное мнение и поведение людей

Доказательством того, что движение в сторону фабианского социализма и либерализма «нового курса» достигло своего пика, служат не только писания интеллектуалов, не только чувства, выражаемые политиками в ходе предвыборных выступлений, но также и поведение людей. Их поведение, без сомнения, находится под влиянием общественного мнения. В свою очередь, распространенное поведение подкрепляет это мнение и делает его важным фактором политики.

Как писал более шестидесяти лет назад с замечательной прозорливостью А.В. Дайси, «если наступление социалистического законодательства будет остановлено, это произойдет не столько благодаря влиянию какого-либо мыслителя, сколько благодаря какому-нибудь очевидному факту, который привлечет внимание общественности; такому, например, как увеличение налогового бремени, которое, несомненно, является обычным, а пожалуй, и непременным спутником социалистической политики»². Инфляция, высокие налоги и явная неэффективность, бюрократия и чрезмерное регулирование, происходящие из увеличения роли правительства, ведут к предсказанным Дайси последствиям. Они заставляют людей брать инициативу в свои руки, искать пути обхода препятствий, чинимых правительством.

Пэт Бреннан превратилась в своего рода знаменитость, когда в 1978 году она и ее муж вступили в конкуренцию с Почтовой службой США. Они открыли предприятие в подвале дома в Рочестере, штат Нью-Йорк, гарантировавшее, что в деловой части Рочестера пакеты и письма будут доставляться в день отправки и по более низким ценам, чем это делает Почтовая служба. Вскоре их бизнес начал процветать.

Конечно, они нарушили закон. Почтовая служба подала на них в суд, они дошли до Верховного суда и проиграли. Финансовую поддержку им обеспечивали местные бизнесмены.

¹ *Berger R.* Government by Judiciary. Cambridge: Harvard University Press, 1977. P. 1, 408.

² *Dicey A.V.* Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century. P. 302.

Пэт Бреннан заявила следующее:

Я думаю, что нас ждет молчаливый бунт, и мы, возможно, только начало... Смотрите, люди выступают против бюрократов, хотя несколько лет назад они даже не смели подумать об этом в страхе, что власти раздавят их... Люди начинают понимать, что их судьба является их собственным делом, а не кого-то там в Вашингтоне, кому они совершенно безразличны. Так что это не вопрос анархии, а дело в том, что люди начинают по-новому смотреть на власть бюрократов и отвергают ее.

...Вопрос о свободе встает в любом виде бизнеса — есть ли у вас право заниматься этим и право решать, что вы будете делать. Есть также вопрос о свободе потребителей использовать услуги, которые, по их мнению, дешевле и намного качественней, и, согласно федеральному правительству и своду законов под названием Устав частной экспресс-доставки, я не имею права заниматься этим бизнесом, а потребитель не вправе воспользоваться моими услугами — что кажется очень удивительным в такой стране, как эта, основу которой составляют свобода и свободное предпринимательство.

Пэт Бреннан выразила естественную человеческую реакцию на попытку других людей взять под контроль ее жизнь, на что, по ее мнению, они не имеют права. Первая реакция — возмущение; вторая — попытка преодолеть препятствия законными средствами; наконец, исчезает уважение к закону в целом. Это последнее последствие прискорбно, но неизбежно.

Поразительно то, что случилось в Великобритании в ответ на конфискационные налоги. Рассказывает Грэм Тэрнер, хорошо знающий ситуацию в Британии:

Думаю, будет чистой правдой сказать, что за последние десять или пятнадцать лет мы стали нацией жуликов. Как это делают? Есть колоссальное число способов. Возьмем самый низший уровень. Возьмем скромного бакалейщика где-нибудь в сельской местности... как он делает деньги? Он выясняет, что, когда покупает у нормального оптовика, всегда приходится использовать счета, а вот если он идет в Cash and Carry и закупает свой товар у них... на-

логов с этой прибылью можно не платить, потому что налоговый инспектор просто не знает, что у него были эти товары. Вот как он делает это.

А если зайти сверху — если взять директора компании, — ну, здесь весь набор способов, как это можно сделать. Они покупают продукты питания для себя через компанию, они отдыхают за счет компании, они оформляют своих жен в качестве директоров, даже если те никогда не бывали на заводе. Они строят свои дома за счет компании с помощью самого простого приема — строят завод одновременно с домом. Так происходит абсолютно на всех уровнях, от простого рабочего, занятого самым низкооплачиваемым делом, и до самого верха — бизнесменов, видных политиков, членов Кабинета, членов теневого кабинета — все в этом участвуют.

Думаю, сегодня почти каждый чувствует, что налоговая система в основе своей несправедлива, и каждый, кто может, пытается ее обойти. Поскольку теперь есть общее согласие, что налоговая система несправедлива, страна, по сути дела, стала своего рода сборищем заговорщиков — и все помогают друг другу жульничать.

В этой стране жульничать легко, потому что другие действительно рады тебе помочь. Пятнадцать лет назад это было совсем не так. Тогда люди сказали бы: «Эй, так делать не годится».

Или другой пример, из статьи Мелвина Б. Краусса в *The Wall Street Journal* от 1 февраля 1979 года под названием «Шведский бунт против налогов»:

Шведский протест против высочайших в западном мире налогов имеет источником личную инициативу. Не полагаясь на политиков, простые шведы взяли дело в свои руки и просто отказались платить налоги. Есть разные способы сделать это, многие из них вполне законны.

...Один из способов отказа от уплаты налогов — это работать меньше... Шведы, плавающие на яхтах по живописному Стокгольмскому заливу, есть живая иллюстрация тихой налоговой революции в стране.

Шведы избегают налогов, делая все сами.

...Бартер — еще один способ борьбы с высокими налогами. Заманить шведского дантиста с теннисного корта в его кабинет — нелегкое дело. Но у адвоката, страдающего зубной болью, есть шанс на успех. Адвокат может предложить юридические услуги взамен услуг дантиста. Бартер позволяет дантисту сэкономить на двух налогах: своем собственном подоходном налоге плюс налог на гонорар адвокату. Хотя считается, что бартер является признаком примитивной экономики, высокие шведские налоги сделали его популярным способом ведения бизнеса в государстве всеобщего благосостояния, особенно среди людей свободных профессий.

...Налоговая революция в Швеции — это не революция богатых людей. Она происходит на всех уровнях доходов.

...Шведское государство всеобщего благосостояния находится перед дилеммой. Его идеология подталкивает ко все большему увеличению правительственных расходов... Но его граждане достигли предела терпения, после которого дальнейший рост налогов встречает сопротивление...

Действия, при помощи которых шведы сопротивляются повышению налогов, наносят ущерб экономике. Повышение государственных расходов, таким образом, подрывает основы, на которых базируется экономика государства всеобщего благосостояния.

Почему особые интересы берут верх

Если после достижения пика движения фабианского социализма и либерализма «нового курса» последует откат в сторону более свободного общества и ограничения роли правительства, а не к тоталитарному обществу, общественность должна будет осознать не только ущербность нынешнего положения вещей, но и то, как это все получилось и что можно с этим сделать. Почему результаты политики так часто противоположны ее официальным целям? Почему особые интересы берут верх над общим интересом? Какие механизмы нужно задействовать, чтобы остановить этот процесс и повернуть его вспять?

Власть в Вашингтоне

Каждый раз, бывая в Вашингтоне, мы поражаемся тому, сколько власти сконцентрировано в этом городе. Обойдя все залы Конгресса, вы с трудом обнаружите 435 членов нижней палаты плюс 100 се-

наторов среди 18 000 служащих — примерно по 65 на каждого сенатора и по 27 на каждого члена нижней палаты. Прибавьте к этому еще более 15 000 зарегистрированных лоббистов, сопровождаемых секретарями, машинистками, исследователями, представителями заинтересованных групп, которые снуют по этим залам, пытаясь оказать влияние.

И это только вершина айсберга. Федеральное правительство дает работу почти 3 миллионам государственных служащих (без учета людей в военной форме). Более 350 тысяч из них находятся в Вашингтоне и пригородах. Другая многочисленная часть косвенным образом занята выполнением правительственных контрактов в номинально частных организациях. Еще одна большая группа людей работает на профсоюзные и коммерческие организации или другие группы особых интересов, имеющие свои штаб-квартиры или, по крайней мере, офисы в Вашингтоне, поскольку здесь находится резиденция правительства.

Вашингтон как магнит притягивает юристов. Здесь располагаются многие наиболее крупные и авторитетные юридические фирмы. Говорят, что более 7000 вашингтонских юристов обслуживают деятельность федеральной власти и регулирующих агентств. Более 160 фирм, расположенных в других местностях, имеют офисы в Вашингтоне³.

Власть в Вашингтоне не монолитна и не сосредоточена в немногих руках, как в тоталитарных государствах, таких как Советский Союз, красный Китай или соседняя Куба. Она раздроблена на многие части и частицы. Каждая заинтересованная группа стремится захватить как можно больше частей и частиц власти. В результате едва ли найдется какой-либо вопрос, в котором правительство не занимало бы обе стороны.

Например, в одном огромном здании в Вашингтоне некоторые правительственные чиновники работают полный рабочий день, пытаясь разработать и реализовать планы того, как потратить наши деньги, чтобы отучить нас курить. В другом огромном здании неподалеку другие чиновники, столь же добросовестные и трудолюбивые, работают целыми днями, тратя наши деньги на субсидирование фермеров, выращивающих табак.

В одном здании Совет по стабильности заработной платы и цен работает сверхурочно, стараясь убедить или заставить упря-

3

Boom Industry // Wall Street Journal. 1979. 12 June.

мых бизнесменов не повышать цены, а рабочих — ограничить требования о повышении зарплаты. В другом здании агентства, подчиненные Министерству сельского хозяйства, руководят программами, направленными на сохранение или повышение и без того высоких цен на сахар, хлопок и многие другие сельскохозяйственные продукты. Еще в одном здании чиновники Министерства труда принимают решения «о преобладающих ставках зарплаты» в соответствии с Законом Дэвиса–Бэкона, направленные на раздувание зарплаты строительных рабочих.

Конгресс учредил Министерство энергетики численностью в 20 000 человек, чтобы способствовать сохранению энергии. Он также создал Управление по охране окружающей среды численностью в 12 000 человек, чтобы издавать инструкции и приказы, большая часть которых требует использовать больше энергии. Нет сомнения, внутри каждого агентства существуют подгруппы, работающие над противоположными целями.

Все это было бы смешно, когда бы не было так грустно. В то время как многие из этих эффектов взаимно погашаются, затраты остаются. Каждая программа забирает из наших карманов деньги, которые мы могли бы использовать на покупку товаров и услуг для удовлетворения наших личных потребностей. Каждая из них использует способных и квалифицированных людей, которые могли бы быть заняты полезным делом. Каждая из них кропотливо разрабатывает правила, предписания, бюрократические процедуры, формы для заполнения, сбивающие нас с толку.

*Интересы направленные
versus интересы неорганизованные*

Фрагментация власти и противоречивая правительственная политика уходят корнями в политические реалии демократической системы, которая функционирует на основе конкретного и детализированного законодательства. Такая система склонна предоставлять чрезмерную политическую власть малым группам, имеющим четко направленные интересы, придавать большее значение явным, прямым и немедленным последствиям действий правительства, нежели, возможно, более важным, но скрытым, косвенным и отдаленным последствиям, приводить в движение процесс, который приносит в жертву общий интерес, ставя его на службу особым интересам, а не наоборот. В политике «невидимая рука» действует с точностью до наоборот по сравнению с «невидимой рукой» Адама

Смита. Людей, имеющих намерение продвигать *общий интерес*, «невидимая политическая рука» ведет к тому, чтобы, вопреки собственным намерениям, продвигать *особый интерес*.

Несколько примеров помогут прояснить природу этой проблемы. Рассмотрим правительственную программу благоприятствования торговому флоту с помощью субсидий на строительство судов и торговые операции и закрепления большей части каботажных перевозок за судами под американским флагом. Затраты налогоплательщиков оцениваются примерно в 600 миллионов долларов, или 15 000 долларов в год на каждого из 40 000 занятых в отрасли. Судовладельцы, управляющие и работники очень заинтересованы в принятии и осуществлении этих мер. Они щедро тратят деньги на лоббирование и политические пожертвования. С другой стороны, если разделить 600 миллионов долларов на 200 миллионов человек населения, это составит 3 доллара на человека в год, или 12 долларов на семью из четырех человек. Кто из нас будет голосовать против кандидата в Конгресс только потому, что он навязал нам эти затраты? Кто из нас сочтет разумным тратить деньги на то, чтобы помешать принятию этих мер, или хотя бы тратить время на получение информации о подобных вещах?

Другой пример. Владельцы акций сталелитейных компаний, руководство этих компаний и сталевары очень хорошо знают, что рост импорта стали в США означает сокращение прибыли и рабочих мест. Они ясно осознают, что им выгодны действия правительства по сдерживанию импорта. Рабочие экспортных отраслей, которые потеряют работу вследствие уменьшения импорта из Японии, а значит и уменьшения экспорта в Японию, не догадываются о том, что их рабочие места находятся под угрозой. Потеряв работу, они так и не поймут, почему это произошло. Покупатели автомобилей, кухонных плит или других товаров, сделанных из стали, будут жаловаться на то, что теперь приходится платить дороже. Многие ли покупатели смогут проследить связь между повышением цен и ограничением импорта стали, вынуждающим производителей использовать более дорогую отечественную сталь вместо дешевой импортной? Они гораздо более склонны винить «алчных» производителей или «жадные» профсоюзы.

Сельское хозяйство дает еще один пример. Фермеры идут на тракторах в поход на Вашингтон, чтобы требовать повышения правительственных субсидий. До того как роль правительства изменилась и требования к Вашингтону стали естественным делом, они

обвиняли плохую погоду и обращались за помощью к церкви, а не в Белый дом. Ни один потребитель не устроит шествия в Вашингтон, протестуя против субсидий на такие необходимые и реальные товары, как продукты питания. А сами фермеры, хотя сельское хозяйство и является основной экспортной отраслью США, не осознают, до какой степени их собственные проблемы проистекают из правительственного вмешательства во внешнеторговую деятельность. Им, например, даже не приходит в голову, что они могут понести ущерб вследствие ограничения импорта стали.

Возьмем совершенно другой пример, Министерство почт США. Каждая попытка сломить монополию правительства на заказную корреспонденцию встречает яростное сопротивление со стороны профсоюзов почтовых работников. Они прекрасно понимают, что открытие рынка почтовых услуг для частного предпринимательства может означать для них потерю работы. В их интересах предотвратить подобный результат. Как показал случай с Бреннанами из Рочестера, если почтовая монополия будет упразднена, появится энергичная частная индустрия, состоящая из тысяч фирм, в которых будут заняты десятки тысяч работников. Те немногие люди, которые могли бы найти стоящую возможность в такой индустрии, даже знают, что перспектива реальна. Они, конечно же, не сидят в Вашингтоне, давая показания соответствующей комиссии Конгресса.

Выгода, получаемая человеком от какой-либо программы, в реализации которой он заинтересован, может быть нейтрализована затратами, налагаемыми на него множеством других программ, к которым он имеет лишь отдаленное отношение. Тем не менее ему есть смысл поддерживать одну программу и не возражать против принятия других. Он может с готовностью признать, что он или небольшая группа, имеющая аналогичный особый интерес, могут позволить себе потратить достаточно денег и времени на то, чтобы их программа получила предпочтение перед другими. Даже если он не будет продвигать эту программу, это не помешает принятию других, вредных для него программ. Для достижения этого он должен иметь желание и возможность приложить столько же усилий, чтобы противостоят каждой из них, сколько он тратит на продвижение своей собственной. Ясно, что это проигрышная стратегия.

Граждане имеют представление о налогах, но эта осведомленность расплывчата вследствие скрытой природы налогов. Корпоративные и акцизные налоги включены в цены товаров и нераз-

личимы для покупателя. Многие подоходные налоги удерживаются у источника. Инфляция, худший из скрытых налогов, не поддается легкому пониманию. Только налоги на продажи, налоги на собственность и подоходные налоги физических лиц, помимо вычитаемых из зарплаты, прямо и болезненно видимы, и на них концентрируется все негодование общественности.

Бюрократия

Чем меньше подразделение правительства и чем более ограничены функции, закрепленные за ним правительством, тем менее вероятно, что его действия будут отражать особые интересы, а не общий интерес. Городское собрание в Новой Англии — вот образ, который сразу приходит на ум. Люди, которыми управляют, знают и могут контролировать людей, которые управляют; каждый человек может выразить свою точку зрения; повестка дня коротка, чтобы каждый мог получить достаточно информации как о важных, так и о незначительных вопросах.

По мере того как сфера деятельности и роль правительства расширяются — охватывая более обширную территорию или население либо выполняя более широкий набор функций, — связь между управляемыми и управляющими ослабляется. Граждане уже не могут получить достоверную информацию не только обо всех вопросах значительно расширившейся повестки дня, но даже о наиболее важных вопросах. Бюрократия, необходимая для функционирования правительства, все увеличивается и все больше вклинивается между гражданами и представителями, которых они выбирают. Она становится, с одной стороны, механизмом, при помощи которого особые интересы могут достигать своих целей, а с другой — носителем самостоятельного особого интереса, выступая, таким образом, важной составной частью нового класса, о котором говорилось в главе 5.

В настоящее время в США имеется лишь некое подобие эффективного обстоятельного общественного контроля над органами управления на уровне сельских поселений, малых и средних городов и пригородных зон; и даже там он сводится только к вопросам, не относящимся к компетенции правительств штатов и федерального правительства. В крупных городах, штатах, в Вашингтоне правление осуществляется не народом, а безликой толпой бюрократов.

Можно смело предположить, что ни один законодатель федерального уровня не в состоянии даже прочитать, уж не говоря

о том, чтобы проанализировать и изучить, все те законы, за которые ему приходится голосовать. В большинстве случаев он вынужден полагаться на советы своих многочисленных помощников и советников, или внешних лоббистов, коллег-законодателей, или какие-то другие источники. Никем не избираемая бюрократия Конгресса почти наверняка имеет гораздо больше влияния при проработке детализированных законов, чем наши избранные представители.

Еще более нетерпимая ситуация сложилась в управлении правительственными программами. Многочисленная бюрократия, заполонившая федеральные министерства и независимые агентства, находится буквально вне контроля со стороны избранных представителей народа. Избранные президенты, сенаторы и члены палаты представителей приходят и уходят, а государственные служащие остаются. Бюрократы высокого ранга являются виртуозными мастерами в искусстве использования бюрократической волокиты для проволочек и заваливания не нравящихся им предложений, для издания «истолковывающих» законы правил и предписаний, которые неуловимо, а иногда и грубо искажают их смысл, для исполнения спустя рукава тех законов, которые они не одобряют, и в то же время продавливания законов, которые они поддерживают.

Не так давно федеральные суды, столкнувшись со все более сложным и имеющим далекоидущие последствия законодательством, отошли от своей традиционной роли беспристрастных толкователей закона и превратились в активных участников законотворчества и управления. Тем самым из независимой ветви власти, выступающей посредником между двумя другими ветвями, они превратились в часть бюрократии.

Бюрократы не узурпировали власть. Они не принимали сознательного участия в каком-либо тайном сговоре с целью разрушения демократического процесса. Власть была им навязана. На самом деле невозможно руководить все более усложняющейся деятельностью правительства, не используя механизм делегирования ответственности. Когда возникают конфликты между бюрократами, которым делегированы различные функции, — например, теми, кто отвечает за сохранение и улучшение окружающей среды, и теми, кто должен стимулировать производство и экономию энергии, — единственным доступным решением является предоставление полномочий для разрешения конфликта другой группе бюрократов, в то время как реальной проблемой является не бюрократическая волокита, а конфликт между желаемыми целями.

Высокопоставленные бюрократы, которым предписаны эти функции, не могут представить себе, что отчеты, которые они пишут или получают, собрания, которые они посещают, многочасовые дискуссии, которые они ведут с другими важными людьми, правила и инструкции, которые они издадут, — все это представляет саму проблему, а не ее решение. Они неизбежно убеждаются в том, что незаменимы, что лучше знают, что нужно делать, чем неинформированные избиратели или своекорыстные бизнесмены.

Увеличение численности и власти бюрократии затрагивает каждый аспект отношений между гражданином и его правительством. Если у вас есть повод для недовольства или вы нашли способ получить преимущество от реализации правительственных мер, вашим первым побуждением будет надавить на чиновника, чтобы он принял решение в вашу пользу. Вы можете обратиться к своему избранному представителю, но и в этом случае, скорее всего, попросите замолвить за вас словечко перед чиновником, а не поддержать принятие соответствующего закона.

Успех в бизнесе начинает все больше зависеть от знания дорожки в Вашингтон, от способности влиять на законодателей и бюрократов. Между правительством и бизнесом появилась так называемая «вращающаяся дверь». «Отбывание срока» в качестве государственного служащего в Вашингтоне превратилось в своеобразную стажировку перед успешной карьерой в бизнесе. Многие стремятся работать в правительстве не потому, что хотят сделать там пожизненную карьеру, а прежде всего потому, что приобретенные там контакты и знание внутренних механизмов будут иметь ценность для их потенциального работодателя. Число законодательных актов, направленных на разрешение конфликтов интересов, быстро увеличивается, но в лучшем случае они только устраняют наиболее явные злоупотребления.

Когда особый интерес преследует свою выгоду при помощи достаточно прозрачного законодательства, он не только должен замаскировать свои требования риторикой общего интереса, но также убедить значительное число незаинтересованных людей в достоинствах своего предложения. Открыто своекорыстный законопроект вряд ли будет принят, как это показывает недавний провал попыток законодательно предоставить еще больше особых привилегий торговому флоту, несмотря на поддержку президента Картера и лоббирование заинтересованных профсоюзов. Защита сталелитейной промышленности от иностранной конкуренции по-

дается под соусом обеспечения национальной безопасности и полной занятости; субсидирование сельского хозяйства — как гарантия надежного снабжения продовольствием; почтовая монополия — как цементирование нации, и так до бесконечности.

Почти сто лет назад А.В. Дайси объяснил, почему столь убедительны риторические обращения к общему интересу: «Благотворные последствия вмешательства правительства, особенно в законодательной форме, проявляются прямо, непосредственно и, так сказать, наглядно, в то время как пагубные последствия этого открываются лишь постепенно и косвенно и находятся вне поля нашего зрения... Поэтому большинство людей неизбежно будет с чрезмерной благосклонностью смотреть на вмешательство правительства»⁴.

Эта «чрезмерная благосклонность» к правительственному вмешательству в огромной мере усиливается, когда особые интересы стремятся получить выгоды при помощи административных процедур, а не законодательства. Автотранспортная компания, которая обращается в Комитет по межштатному транспорту и торговле с просьбой принять благоприятное решение, также использует риторику общего интереса, но здесь она не имеет большого значения. Компании не нужно убеждать никого, кроме бюрократов. Противодействие редко исходит от незаинтересованных людей, озабоченных общим интересом. Оно исходит от имеющих собственные интересы групп, от судовладельцев или других владельцев грузовиков. На самом деле достаточно самого призрачного камуфляжа.

Рост бюрократии, подкрепленный изменением роли судов, превратил в посмешище идеал, выраженный Джоном Адамсом в его первоначальном проекте (1779) конституции штата Массачусетс: «Правление закона вместо правления людей». Каждый, кто испытал на себе тщательный таможенный досмотр, возвращаясь из-за границы, представлял декларации о доходах в Налоговое управление, подвергался инспекции чиновников из Управления охраны труда или любого другого из множества федеральных агентств, обращался к бюрократам за постановлением или разрешением или отстаивал повышение цены или зарплаты перед Советом по стабильности заработной платы и цен, знает, насколько далеко мы ушли от правления закона. Предполагается, что правительственный чиновник является нашим слугой. Когда вы си-

⁴ *Dacey A. V. Lectures on the Relation between Law and Public Opinion. P. 257–258.*

дите перед представителем Налогового управления, проверяющим вашу налоговую декларацию, кто из вас является хозяином, а кто слугой?

Или другая история. Недавно, 25 июня 1979 года, в *Wall Street Journal* была опубликована статья: «Недоразумения с Комиссией по ценным бумагам и биржам улажены бывшим директором» корпорации. Бывший директор, Морис Дж. Макгилл, говорит: «Вопрос был не в том, получил ли я лично выгоду от сделки, а в ответственности внешнего директора. Было бы любопытно прокрутить это дело через суд, но я решил все уладить миром из соображений экономики. Воевать с Комиссией до победного конца было бы слишком накладно». Независимо от исхода судебного процесса, м-ру Макгиллу пришлось бы уплатить свою часть судебных издержек. А чиновник Комиссии по ценным бумагам и биржам, независимо от исхода суда, не рисковал ничем, кроме репутации в кругу других бюрократов.

Что мы можем сделать

Чтобы остановить или обратить вспять нынешнюю тенденцию, мы должны противостоять особым дополнительным мерам, направленным на дальнейшее расширение власти и полномочий правительства мер, добиваться отмены и реформирования существующих процедур и голосовать за законодателей и чиновников, разделяющих эту точку зрения. Но для замедления роста правительства этих действий недостаточно. Они обречены на провал. Каждый из нас будет отстаивать свои особые привилегии и пытаться ограничить роль правительства за счет других. Мы будем сражаться с многоголовой гидрой, которая отрастит новые головы быстрее, чем мы отрубим старые.

Наши отцы-основатели показали нам более продуктивный способ действий — на основе пакетных соглашений, как в былые дни. Необходимо принять ограничивающие нас самих декреты, которые бы резко сузили круг целей, которых мы пытаемся достичь политическими методами. Нужно отказаться от рассмотрения достоинств каждого отдельного случая и установить общие правила, определяющие границы того, что правительство может делать.

Достоинство такого подхода хорошо иллюстрируется Первой поправкой к Конституции. Многие отдельные ограничения свободы речи получили бы одобрение значительного большинства законодателей и избирателей. Большинство людей, скорее всего,

одобрит запрет уличных выступлений нацистов, адвентистов седьмого дня, свидетелей Иеговы, куклуксклановцев, вегетарианцев и прочих мелких групп.

Мудрость Первой поправки заключается в том, что она рассматривает эти случаи в общем пакете. Она провозглашает общий принцип: «Конгресс не должен издавать ни одного закона... ограничивающего свободу речи», не вдаваясь в особенности каждого отдельного случая. Большинство поддержало это тогда и, по нашему убеждению, поддержит и сегодня. Каждый из нас больше заинтересован в том, чтобы никто не покушался на нашу свободу, когда мы находимся в меньшинстве, чем в том, чтобы ограничить свободу других, когда мы в большинстве — а большинство из нас в то или иное время может оказаться в меньшинстве.

По нашему мнению, нам необходим эквивалент Первой поправки к Конституции для ограничения власти правительства в экономической и социальной сферах — своего рода экономический Билль о правах в дополнение и подкрепление к первоначальному Биллю о правах.

Включение такого экономического Билля о правах в нашу Конституцию само по себе не может обратить вспять тенденцию к увеличению роли правительства или помешать ее возобновлению — не в большей мере, чем первоначальная Конституция смогла предотвратить рост и централизацию власти правительства, вышедшие далеко за пределы того, что подразумевали и предвидели ее разработчики. Писаная конституция не является ни необходимым, ни достаточным условием развития или сохранения свободного общества. Хотя Великобритания всегда имела лишь «неписаную» конституцию, она стала свободным обществом. Многие латиноамериканские страны, конституции которых повторяют Конституцию Соединенных Штатов практически слово в слово, не преуспели в установлении свободного общества. Для того чтобы писаная или неписаная конституция была эффективной, она должна быть поддержана общественным мнением, большинством населения и его лидерами. Она должна включать в себя принципы, в которые общество глубоко уверовало, так что для него будет естественным то, что исполнительная и законодательная власть и суды будут действовать в соответствии с этими принципами. Как мы уже убедились, когда изменяется интеллектуальный климат общества, меняется и политика.

Тем не менее мы убеждены, что по двум причинам формулирование и принятие экономического Билля о правах будут наи-

более эффективными шагами, которые можно предпринять для обращения вспять тенденции к еще большему увеличению роли правительства: во-первых, сам процесс формулирования поправок будет иметь большое значение для формирования общественного мнения; во-вторых, принятие поправок является более прямым и эффективным способом перевода этого общественного мнения в действенную политику, чем нынешний законодательный процесс.

Поскольку волна общественного мнения, поддерживающая либерализм «нового курса», достигла своего пика, общенациональная дискуссия, вызванная разработкой подобного Билля о правах, послужит гарантией того, что общественное мнение повернет в сторону свободы, а не тоталитаризма. Она распространит лучшее понимание проблем, вызванных увеличением роли правительства, и возможных способов их решения.

Политический процесс принятия таких поправок будет более демократичным, в том смысле, что он даст возможность поставить результат в зависимость от ценностей, разделяемых широкой общественностью, а не от нынешней законодательной и административной структуры. По одному вопросу за другим правительство, управляющее от имени народа, принимает решения, вызывающие неприятие большей части народа. Каждый опрос общественного мнения показывает, что подавляющее большинство населения против принудительной перевозки детей на автобусах в целях интеграции школ — при этом школьные перевозки не только сохраняются, но и расширяются. То же самое касается программ позитивных действий в сфере занятости и высшего образования и многих других мер, направленных на проведение в жизнь принципа равенства результатов. Насколько нам известно, ни один интервьюер еще не спросил у людей: «Считаете ли вы, что те сорок с лишним процентов вашего дохода, которые расходуются правительством, приносят вам должную пользу?» Есть ли хоть малейшее сомнение в том, что покажет такой опрос?

По причинам, указанным в предыдущем разделе, особые интересы берут верх над общим интересом. Новый класс — закрепившийся в университетах, средствах массовой информации и, особенно, в федеральной бюрократии — стал самым могущественным из особых интересов. Новый класс неизменно преуспевает в навязывании своих взглядов, несмотря на протесты широкой общественности и, зачастую, вопреки требующим противоположного специальным законодательным актам.

Большое достоинство процесса принятия поправок заключается в его децентрализованности. Поправка должна получить утверждение в трех четвертях штатов. Даже предложение новых поправок может идти в обход Конгресса. Статья 5 Конституции предусматривает, что «Конгресс... по ходатайству законодательных органов двух третей штатов, должен созвать конвент для предложения поправок». Новейшее движение за созыв конвента, чтобы предложить поправку с требованием обязательной сбалансированности федерального бюджета, было поддержано к середине 1979 года тридцатью штатами. Реальная перспектива того, что законодательные собрания еще четырех штатов присоединятся к движению и составят необходимые две трети, вызвала испуг в Вашингтоне именно потому, что это тот самый механизм, который может эффективно действовать в обход вашингтонской бюрократии.

Ограничение налогов и бюджетных расходов

Движение за принятие ограничивающих роль правительства конституционных поправок уже началось в одной области — налогов и расходов. К началу 1979 года пять штатов уже приняли поправки к своим конституциям, ограничивающие величину налогов, которые может взимать штат, или, в некоторых случаях, величину расходов штата. Аналогичные поправки были на стадии принятия в других штатах, а в некоторых голосование по ним пройдет в ходе выборов 1979 года. Активное движение за принятие подобных поправок развернулось более чем в половине остальных штатов. Общественная организация Национальный комитет по ограничению налогов (National Tax Limitation Committee, NTLC), с которой мы связаны, послужила своего рода «расчетной палатой» и координатором деятельности в нескольких штатах. Численность его членов составила в середине 1979 года примерно 250 000 и продолжает быстро расти.

На общенациональном уровне разворачиваются два важных движения. Одно хочет добиться от законодательных органов штатов, чтобы те поручили Конгрессу созвать национальный конвент для выдвижения поправки о сбалансированности бюджета — запущено Национальным союзом налогоплательщиков, насчитывавшим в середине 1979 года более 125 000 членов по всей стране. Другое добивается принятия поправки, ограничивающей расходы на федеральном уровне, подготовленной под эгидой NTLC. Комитет по разработке проекта поправки, в котором мы ра-

ботали, объединил юристов, экономистов, политологов, законодателей штатов, бизнесменов и представителей различных организаций. Проект поправки был представлен в обе палаты Конгресса. NTLC развернул общенациональную кампанию в его поддержку. Текст предложенной поправки представлен в Приложении Б.

Основная идея, лежащая в основе поправок к Конституции США и конституциям штатов, заключается в исправлении недостатка существующей структуры, при которой демократически избранные представители голосуют за расходы, которые большинству населения представляются чрезмерными.

Как мы уже видели, это является следствием политического преобладания особых интересов. Бюджет правительства есть сумма расходов, утвержденных для множества отдельных программ. Горстка людей, особо заинтересованных в каждой из отдельных программ, не жалеет денег и сил, чтобы их протолкнуть; огромное число людей, каждому из которых достаточно будет уплатить несколько долларов на финансирование программы, посчитает, что нет смысла тратить деньги или силы, чтобы помешать этому, даже если они сумеют заранее узнать об этих планах.

Правит большинство. Но это довольно специфическое большинство. Оно представляет собой коалицию меньшинств, имеющих свои особые интересы. Чтобы попасть в Конгресс, можно собрать, скажем, 2 или 3% ваших избирателей, каждый из которых сильно заинтересован в решении какого-либо одного вопроса, едва ли затрагивающего остальных избирателей. Каждая такая группа проголосует за вас, если вы пообещаете независимо ни от чего поддерживать решение их вопроса. Соберите достаточное количество таких групп, и вы будете иметь большинство в 51%. Таково правящее страной большинство, основанное на взаимных услугах.

Принятие предложенных поправок ограничит бюджет и приведет к изменению базовых условий, в которых законодатели — штатов или федерации — принимают решения. Правительственный бюджет будет заранее четко ограничен, точно так же как у любого из нас. Большая часть законов, принятых под давлением особых интересов, нежелательны, но никогда не бывают явно и однозначно плохими. Напротив, обосновывается, что каждая мера служит некоему благому делу. Проблема в том, что благих дел слишком много. В настоящее время законодатель, выступивший против «благого» дела, попадает в уязвимое положение. Если он возражает на том основании, что это приведет к увеличению налогов, его за-

клеймят как реакционера, готового пожертвовать человеческими потребностями из низменных корыстных соображений, — в конечном счете эта благая цель требует увеличения налогов только на несколько центов или долларов на душу населения. Законодатель будет в гораздо лучшем положении, если сможет сказать: «Да, ваше дело действительно благое, но у нас фиксированный бюджет. Если дать больше денег вам, меньше останется другим. Что будем сокращать?» Цель заключается в том, чтобы заставить особые интересы конкурировать друг с другом за долю фиксированного пирога, вместо того чтобы позволить им тайно сговориться друг с другом и увеличить пирог в ущерб налогоплательщикам.

Поскольку штаты не могут печатать деньги, для ограничения их бюджетов достаточно установить предел для общей величины устанавливаемых ими налогов; именно этот метод предусматривают многие принятые или предложенные поправки к конституциям штатов. Федеральное правительство может печатать деньги, так что ограничение налогов ничему не поможет. Вот почему наша поправка предусматривает ограничение общих расходов федерального правительства, как бы они ни финансировались.

Лимиты — налогов или расходов — установлены в проценте от совокупного дохода штата или страны, так что если расходы равны лимиту, то доля правительственных расходов в общем объеме доходов останется постоянной. Это замедлит тенденцию к еще большему увеличению правительства, но не обратит ее вспять. Вместе с тем установление потолка расходов подтолкнет движение вспять, поскольку в большинстве случаев, если в каком-либо году расходы не дотягивают до предела, на будущее лимит будет снижен. Кроме того, предложенная поправка к Конституции США требует, чтобы инфляция не превышала 3% в год.

Другие конституционные нормы

Постепенное снижение доли нашего дохода, которая расходуется правительством, послужит главным вкладом в развитие более свободного и сильного общества. Но это будет лишь одним шагом в этом направлении.

Многие наиболее разрушительные виды правительственного контроля над нашей жизнью не требуют от правительства больших расходов: например, контроль над тарифами, ценами и заработной платой, лицензирование занятости, регулирование производства и потребления.

В этом отношении наиболее обещающим представляется установление общих правил, ограничивающих полномочия правительства. До сих пор разработка соответствующих правил не привлекала большого внимания. Прежде чем какие-либо правила будут восприниматься всерьез, им требуется тщательная экспертиза со стороны людей, имеющих различные интересы и знания, таких же, какие участвовали в разработке поправок об ограничении налогов и расходов.

В порядке первого приближения мы набросали несколько примеров поправок, которые представляются нам желательными. Мы подчеркиваем, что они являются пробными и направлены главным образом на стимулирование дальнейшей работы в этой малоисследованной области.

Международная торговля

Сегодня Конституция устанавливает: «Ни один штат не может без согласия Конгресса облагать какими-либо пошлинами или сборами ввоз или вывоз, за исключением случаев, когда это может быть абсолютно необходимо для исполнения инспекционных законов штата». Поправка может быть сформулирована следующим образом: «Конгресс не может облагать какими-либо пошлинами или сборами ввоз и вывоз, за исключением случаев, когда это может быть абсолютно необходимо для исполнения инспекционных законов».

Было бы нереальным предположить, что такая поправка может быть принята сегодня. Однако достижение свободы торговли посредством отмены отдельных тарифов — затея еще менее реальная. И атака на все тарифы консолидирует наши интересы как потребителей в противостоянии особому нашему интересу как производителей.

Контроль над зарплатой и ценами

Несколько лет назад мы писали: «Если США когда-нибудь станут жертвой коллективизма и правительственного контроля над каждым аспектом нашей жизни, это произойдет не потому, что социалисты победят в какой-либо дискуссии. Это произойдет окольным путем, через установление контроля над зарплатой и ценами»⁵. Цены, как отмечалось в главе 1, передают информацию. Уолтер Ристон совершенно верно уподобил цены языку. Любые цены, опреде-

5

Friedman M. Monumental Folly // Newsweek. 1973. 25 June.

ленные свободным рынком, являются формой свободной речи. Нам необходима здесь точная копия Первой поправки: «Конгресс не должен издавать ни одного закона, ограничивающего свободу продавцов товаров или труда назначать цены на свои продукты или услуги».

Лицензирование занятости

Немногие вещи оказывают большее воздействие на нашу жизнь, чем работа, которую мы можем выполнять. Расширение свободы выбора в этой сфере требует ограничения власти штатов. Аналогом этого являются нормы текста Конституции, запрещающие определенные действия со стороны штатов, или Четырнадцатая поправка. Наше предложение: «Ни один штат не должен издавать или применять законы, которые ограничивают право любого гражданина Соединенных Штатов заниматься любой деятельностью или профессией по своему выбору».

Комбинированная поправка о свободе торговли

Все три предыдущие поправки могут быть заменены единственной поправкой, в которой за образец взята Вторая поправка к Конституции (гарантирующая право на хранение и ношение оружия): «Право людей покупать и продавать разрешенные законом товары и услуги на взаимно приемлемых условиях не должно нарушаться Конгрессом или каким-либо штатом».

Налогообложение

По общему мнению, личный подоходный налог отчаянно нуждается в реформировании. Признается необходимость приспособить налог к «способности платить», т.е. облагать более высоким налогом богатых и менее высоким бедных и учитывать конкретные обстоятельства каждого человека. Налог этого не делает. На бумаге налоговые ставки сильно дифференцированы — от 14 до 70%. Но в законе так много лазеек и особых привилегий, что высокие ставки почти одна видимость. Низкая единообразная ставка, составляющая менее 20% на все доходы сверх персональных скидок, без каких-либо вычетов, за исключением чисто профессиональных расходов, принесет бюджету больше доходов, чем существующая громоздкая структура. Налогоплательщикам будет лучше — они избавятся от хлопот по укрыванию доходов от налогообложения; экономике станет лучше — налоговые соображения будут играть меньшую роль в распре-

делении ресурсов. Потеряют только юристы, бухгалтеры, государственные служащие и законодатели — им придется заняться более производительными видами деятельности, чем заполнение налоговых форм, изобретение налоговых лазеек или попытки их закрыть.

Налог на прибыль корпораций также страдает многими недостатками. Это скрытый налог, который население, не осознавая этого, платит через цены при покупке товаров и услуг. Он создает двойное налогообложение корпоративного дохода: в первый раз — корпорации, во второй раз — акционеров после распределения доходов. Он наказывает инвестирование капитала и, таким образом, является помехой росту производительности. Он должен быть отменен.

Несмотря на то что и левые, и правые согласны, что снижение ставок налогов, сокращение лазеек и уменьшение двойного налогообложения корпоративного дохода желательны, такая реформа не может быть проведена посредством законодательного процесса. Левые боятся, что, если они согласятся со снижением налогов и уменьшением прогрессивности ставок в обмен на ликвидацию лазеек, вскоре возникнут новые лазейки, — и они правы. Правые боятся, что, если они согласятся на ликвидацию лазеек в обмен на снижение ставок и уменьшение их прогрессивности, прогрессивность вскоре опять возрастет, — и они тоже правы.

Это совершенно наглядный пример того, что конституционная поправка является единственной надеждой добиться компромисса, который устроит все стороны. Здесь необходима поправка, отменяющая существующую Шестнадцатую поправку, санкционирующую налоги на доходы, и замена ее нижеследующей: «Конгресс правомочен устанавливать и взимать налоги на доходы физических лиц, из каких источников они ни были бы получены, без распределения этих налогов между штатами и безотносительно к каким-либо переписям или исчислениям населения, при условии, что единая ставка налога применяется ко всем доходам сверх профессиональных расходов и расходов, связанных с ведением бизнеса, и фиксированной персональной скидки. Слово „лицо“ исключает корпорацию и другие искусственно созданные лица».

Надежные деньги

Когда Конституция была введена в действие, данные Конгрессу полномочия «чеканить деньги, регулировать стоимость их и иностранных монет» относились к деньгам-товарам, при этом указывалось,

что доллар имеет определенный вес в граммах серебра или золота. Инфляция бумажных денег во времена Революции и еще раньше в некоторых колониях заставила разработчиков Конституции лишить штаты права «чеканить деньги, эмитировать векселя [т.е. бумажные деньги], делать что-либо, кроме золотых и серебряных монет, законным средством платежа». Конституция умалчивает о праве Конгресса поручать правительству эмиссию бумажных денег. Бытовало представление, что Десятая поправка, предусматривающая, что «полномочия, которые не делегированы Конституцией Соединенным Штатам... сохраняются за штатами или народом», делает эмиссию бумажных денег неконституционной.

Во время Гражданской войны Конгресс разрешил выпуск банкнот и сделал их законным платежным средством по всем государственным и частным обязательствам. После Гражданской войны, рассматривая первый из знаменитых исков по банкнотам, Верховный суд признал эмиссию банкнот неконституционной. Самым «захватывающим моментом этого решения является то, что оно было вынесено председателем Верховного суда Салмоном П. Чейзом, в чью бытность министром финансов были выпущены первые банкноты. Теперь, занимая должность председателя Верховного суда, он фактически обвинил себя в том, что, будучи министром финансов, совершал неконституционные действия»⁶.

Впоследствии вновь назначенный суд в расширенном составе отменил первое решение большинством в пять голосов против четырех, подтвердив, что превращение банкнот в законное средство платежа является конституционным, при этом Председатель Верховного суда Чейз голосовал против.

Восстановление золотого или серебряного стандарта неосуществима и нежелательна, но нам необходимо некое обязательство о надежности денег. Сегодня наилучшей мерой было бы требование, чтобы Федеральная резервная система удерживала темпы роста денежной базы в заданных пределах. Эту поправку особенно трудно сформулировать, поскольку она тесно связана со специфической институциональной структурой. Вот один из возможных вариантов: «Конгресс правомочен санкционировать выпуск беспроцентных правительственных обязательств в форме банкнот или записей в бухгалтерских книгах, при условии, что совокупный долларовой объем будет возрастать не более чем на 5% в год и не менее чем на 3%».

6

Friedman M., Schwartz A. A Monetary History of the United States. P. 46.

Было бы желательно включить положение о том, что две трети каждой палаты Конгресса или другое квалифицированное большинство может приостанавливать действие этой поправки в случае объявления войны, при этом временная ее отмена должна ежегодно продлеваться.

Защита от инфляции

Если бы предыдущая поправка была принята и строго соблюдалась, то это покончило бы с инфляцией и гарантировало относительно стабильный уровень цен. В этом случае не понадобилось бы никаких дополнительных мер, запрещающих правительству прибегать к инфляционному «налогообложению» без законодательного утверждения. Однако это все большое *если*. Поправка, лишаящая правительство стимулов инфлировать валюту, имела бы большую поддержку. Ее можно было бы провести намного легче, чем более техническую и противоречивую поправку о надежности денег. На деле требуется расширение положения Пятой поправки, устанавливающей, что «никто не может быть лишен жизни, свободы или собственности без надлежащей правовой процедуры; частная собственность не должна изыматься для общественного пользования без справедливого возмещения».

У человека, чей доход в долларовом выражении идет в ногу с инфляцией и который вследствие этого загоняется на более высокий уровень налогов, изымают собственность без надлежащей правовой процедуры. Отказ от выплаты части реальной стоимости государственных облигаций вследствие инфляции есть изъятие частной собственности для общественного пользования без справедливого возмещения.

Соответствующая поправка должна установить, что: «Все контракты между правительством США и другими сторонами, заключенные в долларах, и все суммы в долларовом выражении, содержащиеся в федеральных законах, должны ежегодно корректироваться с учетом изменения общего уровня цен в предшествовавшем году».

Как и поправку о надежных деньгах, эту также трудно сформулировать в силу ее технического характера. Конгресс должен установить точные процедуры и в том числе определить, какой индекс будет использован для приблизительного определения «общего уровня цен». Я только сформулировал фундаментальные принципы.

Мы вряд ли представили исчерпывающий список поправок — нам нужны еще три, чтобы соответствовать десяти поправкам первоначального Билля о правах. Кроме того, предложенные формулировки должны быть тщательно изучены экспертами в каждой области, а также специалистами по вопросам конституционного права. Но мы убеждены в том, что эти предложения, по крайней мере, намечают перспективу конституционного подхода.

Заключение

Две взаимосвязанные идеи свободы личности и экономической свободы нашли свое величайшее осуществление в Соединенных Штатах. Эти идеи во многом еще с нами. Мы насквозь пропитаны ими. Они составляют основу нашего бытия. Но мы отклонились от них. Мы стали забывать основополагающую истину о том, что величайшей угрозой свободе человека является концентрация власти в руках правительства или кого бы то ни было. Мы убедили себя в том, что делегирование власти не представляет опасности, если она будет использована во благо.

К счастью, мы пробуждаемся. Мы снова осознаем опасность свехуправляемого общества, приходим к пониманию того, что благие цели могут быть извращены негодными средствами и что доверие к способности свободных людей контролировать собственную жизнь в соответствии с собственными ценностями является вернейшим путем к наиболее полному раскрытию потенциала великого общества.

К счастью, как народ мы все еще вольны выбирать, каким путем мы должны следовать — продолжать ли идти той же дорогой к все большему правительству либо объявить остановку и переменить направление.

Приложение А Социалистическая платформа (1928)

К нему прилагаются пункты экономической платформы Социалистической партии, принятой в 1928 году, а в круглых скобках указано, как были достигнуты эти цели. Список включает все экономические цели, но не всегда в их полной формулировке.

1. «Национализация природных ресурсов, начиная с угольных шахт и водных проектов, особенно в Боулдер-Дэм и Маскл-Шоулс (дамба Боулдера, переименованная в дамбу Гувера, и Маскл-Шоулс в настоящее время включены в федеральные правительственные проекты).

2. «Гигантская энергосистема, находящаяся в общественной собственности, в рамках которой федеральное правительство будет сотрудничать с правительствами штатов и муниципалитетами в сфере распределения электроэнергии населению по себестоимости» (Управление ресурсами бассейна Теннесси).

3. «Национальная собственность на железные дороги и другие средства транспорта и связи и демократическое управление ими». (Пассажирское железнодорожное сообщение полностью национализировано в рамках корпорации Amtrak. Некоторые виды услуг грузового транспорта национализированы в результате создания корпорации Conrail. Федеральная комиссия связи контролирует телефонную и телеграфную связь, радио и телевидение.)

4. «Достаточная национальная программа, направленная на контроль над наводнениями, оказание помощи при наводнениях, восстановление лесов, ирригацию и мелиорацию». (Правительственные расходы на эти цели измеряются сегодня миллиардами долларов.)

5. «Срочное оказание помощи безработным на основе расширения системы общественных работ и программы долгосрочного планирования общественных работ...» (В 1930-х годах Администрация общественных работ и Управление общественных работ были полными двойниками; теперь существует большое разнообразие других программ.) «Продолжительность рабочего вре-

мени и заработная плата лиц, участвующих в общественных работах, должны быть зафиксированы добросовестными профсоюзами». (Законы Дэвиса–Бэкона и Уолша–Хили требуют, чтобы подрядчики, работающие по правительственным заказам, платили «общераспространенную заработную плату», которая в целом понимается как наивысший уровень заработной платы для членов профсоюзов.)

6. «Предоставление беспроцентных кредитов штатам и муниципалитетам на организацию общественных работ и тому подобных мер для уменьшения широкого распространения нищеты». (Федеральные субсидии штатам и муниципалитетам составляют десятки миллиардов долларов в год.)

7. «Система страхования от безработицы». (Элемент системы социального страхования.)

8. «Развитие по всей стране государственных бюро по трудоустройству и их сотрудничество с городскими федерациями труда». (Служба занятости США и связанные с ней службы занятости штатов руководят сетью из 2500 местных органов занятости.)

9. «Система страхования здоровья и страхования от несчастных случаев, а также пенсий по старости и страхования по безработице». (Элемент системы социального страхования.)

10. «Сокращение рабочего дня» и «гарантирование трудящимся не менее двух дней в неделю для отдыха». (Законодательно закреплено законами о заработной плате и рабочем времени, которые определяют время, отработанное сверх 40-часовой рабочей недели, как сверхурочную работу.)

11. «Запрет детского труда поправкой в федеральную конституцию». (Поправка не принята, но по существу это требование включено в ряд законодательных актов.)

12. «Прекращение жестокой эксплуатации заключенных, имеющей место в контрактной системе, и замена ее кооперативной организацией производства в исправительных учреждениях и мастерских на благо заключенных и их иждивенцев». (Частично выполнено.)

13. «Увеличение налогов на высокие доходы, налогов на корпорации и налогов на наследство и использование полученных доходов на выплату пенсий по возрасту и другие формы социального страхования». (В 1928 году максимальная ставка подоходного налога составляла 25%, в 1978-м — 70%; в 1928 году ставка налога на прибыль корпораций составляла 12%, в 1978-м — 48%; в 1928 го-

ду ставка федерального налога на наследство составляла 20%, в 1978-м — 70%.)

14. «Изъятие посредством налогообложения ежегодной ренты со всех земель, имеющих спекулятивное назначение». (Не принято в этой формулировке, но налоги на собственность резко увеличились.)

Приложение Б Проект поправки к конституции, имеющей целью ограничение федеральных расходов¹

Статья 1. Для защиты людей от чрезмерного бремени правительственных расходов и создания условий для стабильной фискальной и денежной политики необходимо ограничить совокупные расходы правительства Соединенных Штатов.

(а) Совокупные расходы в процентном отношении в любом фискальном году не должны в процентном выражении возрасти больше, чем процентное увеличение номинального валового национального продукта в предыдущем календарном году, завершеном перед началом данного фискального года. Совокупные расходы включают в себя бюджетные и внебюджетные расходы и не включают затраты на погашение государственного долга и чрезвычайные расходы.

(б) Если в предшествовавшем фискальном году, завершеном до начала любого фискального года, инфляция превышает 3%, допустимый процент прироста совокупных расходов в данном фискальном году должен быть уменьшен на одну четвертую величины превышения инфляции над 3%. Инфляция измеряется как разница между процентным приростом номинального валового национального продукта и процентным приростом реального валового национального продукта.

Статья 2. Если в любом фискальном году совокупные доходы, полученные правительством Соединенных Штатов, превысят совокупные расходы, избыток должен направляться на уменьшение государственного долга США до тех пор, пока долг не будет ликвидирован.

¹ Разработан Комитетом подготовки проектов поправок к федеральной конституции, председатель У.К. Стаблбайн. Инициирован Национальным комитетом по ограничению налогов, председатель У.Ф. Рикенбэкер, президент Льюис К. Улер. 30 января 1979 года, Вашингтон.

Статья 3. Вслед за объявлением Президентом чрезвычайного положения Конгресс может установить, двумя третями голосов обеих палат, определенную величину чрезвычайных расходов сверх лимита текущего фискального года.

Статья 4. Лимит совокупных расходов может быть изменен на определенную величину тремя четвертями голосов обеих палат Конгресса, после утверждения законодательными собраниями большинства штатов. Изменение вступает в силу в фискальном году, следующем за принятием решения.

Статья 5. В каждом из первых шести фискальных лет после ратификации этой статьи доля совокупных субсидий штатам и местным органам власти в совокупных расходах не должна быть меньше, чем в трех фискальных годах, предшествовавших ратификации данной статьи. Впоследствии, если доля субсидий в совокупных затратах будет меньше, лимит совокупных расходов должен быть уменьшен на соответствующую величину.

Статья 6. Правительство США не должно требовать, прямо или косвенно, чтобы правительства штатов или местные органы власти принимали участие в дополнительных или расширенных видах деятельности без соответствующей компенсации, равной необходимым дополнительным расходам.

Статья 7. Эта статья может быть приведена в действие одним или двумя членами Конгресса посредством возбуждения ими процесса в Окружном суде округа Колумбия, и никем другим. В качестве ответчика в этом судебном процессе должно выступать Министерство финансов Соединенных Штатов, имеющее власть над расходами любого подразделения или агентства правительства США, когда на основе судебного распоряжения потребуются введение в действие положений этой статьи. Распоряжение суда не должно устанавливать, какие именно расходы должны быть осуществлены или урезаны. Изменения затрат в соответствии с предписаниями суда должны быть осуществлены не позднее конца третьего полного фискального года, следующего за принятием судебного распоряжения.

Послесловие

Книга Милтона Фридмана и Роуз Фридман «Свобода выбирать» является логическим продолжением их книги «Капитализм и свобода», изданной в прошлом году в русском переводе под эгидой Фонда «Либеральная миссия». Научная деятельность нобелевского лауреата Милтона Фридмана неразрывно связана с его общественной деятельностью. Строгие научные построения и открытия Фридман талантливо транслировал в свои ставшие бестселлерами публицистические произведения. Сквозная тема этих страстных, полемически заостренных работ, написанных им в соавторстве с женой, Роуз Фридман, — «Капитализма и свободы» (1962), «Свободы выбирать» (1980) и «Тирании статус-кво» (1984) — настоятельная необходимость сохранения и расширения экономической, политической и индивидуальной свободы.

«Свобода выбирать» по содержанию и по жанру существенно отличается от классических монетарных работ Фридмана. Здесь он выступает в новой, неожиданной для читателей ипостаси. Само название книги очень динамично и предопределено ее жанром — это политический памфлет, убедительно обличающий всевластие современного государства всеобщего благосостояния, удушающего свободу своих граждан. Имущих оно душит непомерными налогами и вездесущей регламентацией их деятельности, неимущих накрывает сетью пособий, удушая в зародыше их инициативу и предприимчивость, мешая развитию талантов и способностей. Лейтмотивом книги является мысль о том, что свобода — едина и неделима и потеря экономической или личной свободы неминуемо приведет к потере свободы политической.

Другой лейтмотив книги — противопоставление «равенства возможностей» и «равенства результатов». Отцы-основатели американского государства исповедовали равенство возможностей и заложили этот основополагающий принцип в Конституцию США. Конечной целью государственного вмешательства всегда являлось равенство результатов, нивелирование условий жизни под видом обеспечения ее «стандартов». «Свобода выбирать» содержит не толь-

ко беспощадную критику современного государства, но и развернутую программу действий с целью постепенного демонтажа его избыточных функций.

В фокусе внимания Фридманов находятся такие базовые функции государства, как система социального обеспечения, школьное и вузовское образование, защита потребителя и социальная защита работника. Естественно, авторы не могли обойти вниманием такую функцию государства, как финансовое регулирование. По их мнению, с одной стороны, государство показало свою полную неспособность выполнять взятые на себя функции, с другой — появился новый преуспевающий класс, состоящий из государственных служащих и лоббистов всех мастей, а все возрастающие государственные расходы привели к хронической инфляции. Но самое главное негативное следствие роста размеров государства — почти полная потеря гражданами экономической свободы, что начинает угрожать их политической и личной свободе.

План борьбы «за нашу и вашу свободу», предлагаемый Фридманами, фантастичен и прагматичен одновременно. Его программа-максимум, по их собственному признанию, в современной Америке политически неосуществима. В то же время программа-минимум вполне реализуема. Более того, Фридманы сами активно участвуют в политических движениях и кампаниях по их реализации. Любимым детищем Фридманов является ваучерная система школьного и высшего образования. Всеобщая ваучеризация образования была политически неосуществимой в конце 70-х годов, когда была написана эта книга. Неосуществима она в полном масштабе и сегодня. Тем не менее Фридманы активно готовят почву для движения в этом направлении. В 1996 году они учредили The Milton and Rose D. Friedman Foundation for Educational Choice. Целью Фонда является информирование общества о насущной необходимости выбора в сфере образования как составной части индивидуальной свободы.

Милтон и Роуз Фридманы издали «Свободу выбирать» в 1980 году. Классическое произведение сродни выдержанному вину: с годами и даже десятилетиями его вкус становится все более богатым и утонченным. И хотя эта книга шла к российскому читателю более четверти века, многие ее идеи не только не утратили своей злободневности, но получают все новые, порой самые неожиданные подтверждения в различных сферах экономики и политики.

Татьяна Югай

Указатель имен

- Адамс Джейн 162
Адамс Джон 334
Адэр Р. 37
Айерс Д. 199
Алдрич Н. 89
Альенде С. 290
Андерсон М. 129, 147, 148
Аулетта К. 119, 120
- Бек Д. 278
Беккер Г. 10
Беллами Э. 109
Бергер Р. 322
Бисмарк О. 115
Битгенбендер В. 198
Бопп К. 104
Брайан У. Дж. 226
Брандис Л. 13
Бреннан П. 323, 324, 330
Бродерик Дж. А. 99
Бьорк Г. 134
Бьюкенен Дж. 10
- Вагнер Р. 119
Вандербилт У. 51
Вашингтон Дж. 284
Вест Э. Г. 176, 178
Вильсон В. 89
- Гамильтон А. 50, 65, 96, 156, 217
Гиппократ 264–266
Гитлер А. 87, 275
Гласс К. 89
Голдберг Р. 141
Голдуотер Б. 120
Горовиц Э. 162
Грейс Л. 84
Гувер Г. 101, 102, 108
Гэммон М. 134, 135, 179
- Дайси А. В. 116, 323, 334
Даунс Э. 10
Дебс Ю. 322
Джей Э. 11
Джексон Г. 85
Джефферсон Т. 16, 18–20, 22, 151–154, 319, 320
Джи Д. 199, 200
Джонсон Л. 113, 213
Диоген 116
Дитрих М. 159, 160
Дольфин Дж. 276
- Захариас Дж. Р. 213
- Истмен Дж. 161
- Йованович У. 11
- Кан А. 231
Капоне А. 261
Карнеги Э. 161, 206–208, 211, 214
Карпентер Э. 184
Карсон Р. 219, 237
Картер Дж. 133, 146, 253, 255, 333
Кейнс Дж. М. 88, 102, 303
Келси Ф. О. 241
Кеннади Дж. Ф. 241
Кеннади Э. М. 133
Керр К. 207
Кефвер Э. 219, 224, 237, 243
Кларк К. Б. 197
Кливленд С. Г. 227
Коэн У. Д. 122
Краус М. Б. 325
Кристол И. 164
Кули Т. 227
Кунс Дж. 192, 193
Кэллаген Дж. 300
- Латем М. 11
Ласки Г. 320
Левин Г. М. 204, 205
Лейкер Ф. 231, 260
Леман Г. 101
Линкольн А. 81, 82, 154, 284
Ллойд Джордж Д. 117
Лобсенц Г. 180
Льюис Г. 270
Льюис Дж. Л. 277
- Макгилл М. Дж. 335
Манн Г. 176–178
Манн У. Н. 265
Мао Дзэдун 73, 289, 320
Маркс К. 38, 117, 157, 319, 320
Маршалл А. 34
Массей Г. 11
Миллс О. Л. 104
Милль Дж. С. 16, 171, 285
Мини Д. 85
Митчел Э. 255
Моран Б. 261
Мур Т. 229
Мухаммед Али 160
- Надер Р. 219, 222, 232, 237, 260
Найт Ф. 148
Никсон Р. 146, 253
Нозик Р. 166
- Олни Р. 227
Оруэлл Дж. 122, 157
- Паркинсон С. Н. 135
Перкинс Ч. Э. 227
Перон И. 290
Пикок М. 11
Поджо Б. 54

Рамсфелд Д. 85
Рейд Р. 11
Ричардс М. 230
Рокфеллер Д. 161
Рокфеллер Н. 216
Рузвельт Ф. Д. 101, 108–111,
220
Рузвельт Т. 89
Рут Б. 281

Саббат А. Дж. 104
Саво С. 180
Самнер У. Г. 163
Санди Б. 261
Синатра Ф. 36
Синклер Э. 224, 234, 235
Смит А. 15, 16, 18–21, 27,
28, 39, 42–50, 53, 55,
56, 167, 196, 205, 213,
219, 257, 264, 319, 320,
328
Смит Дж. 286

Стиглер Дж. 10
Стронг Б. 95, 96

Таллок Г. 10
Теллер Э. 221
Тито И. 73
Токвиль А. де 152, 153
Томас Н. 321, 322
Тэрнер Г. 324
Тэтчер М. 118, 318

Уилсон Э. 11, 137
Уиммер Х. 230
Уиндхэм Д. М. 210
Уоллис У. А. 113
Уолтон М. 200
Уорделл У. 239
Уорнер Дж. 11

Форд Дж. 146, 253
Форд Г. 161
Фримэн А. М. 251

Хайек Ф. 21
Хакер Т. 230
Хопкинс Дж. 267, 271
Хофф Дж. 278
Хэвмэн Р. Х. 251

Чайлдс М. 117
Чан Кайши 87, 289
Чедвик Л. 265
Чейз С. П. 344
Черчилль У. 117
Читестер Р. 11

Шерман Дж. 156, 278
Шлезигер Дж. 85
Шугарман С. 192, 193

Эдисон Т. 161
Энгельс Ф. 117
Эрхард Л. 72, 289

Янг М. 11

Милтон Фридман, Роуз Фридман
Свобода выбирать

Выпускающий редактор	Андрей Романович
Корректор	Мария Смирнова
Компьютерная верстка	Тамара Донскова
Производство	Семен Дымант

Фонд «Либеральная миссия»
101990, Москва, улица Мясницкая 20
Телефоны (495) 623 4056, 621 3313
Факс (495) 623 2858
e-mail liberal@liberal.ru
<http://www.liberal.ru>

Новое издательство
103009, Москва, Брюсов переулок 8/10, строение 2
телефон (495) 629 6493
e-mail info@novizdat.ru
<http://www.livejournal.com/users/novizdat>

Подписано в печать 7.11.2006. Формат 84x108^{1/32}.
Гарнитуры Minion, Helios. Объем 18,5 усл. печ. л.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Тираж 2000 экземпляров
Заказ №

Отпечатано с готовых диапозитивов
в типографии «Момент»
Химки, улица Нахимова, дом 2