

МИЛЬТОН ФРИДМАН

КАПИТАЛИЗМ
И
СВОБОДА

CHALIDZE PUBLICATIONS NEW YORK • 1982

Мильтон ФРИДМАН
при содействии
Розы Фридман

КАПИТАЛИЗМ И СВОБОДА

*Перевод с английского
В. Козловского и А. Гальперина*

Обложка Т. Чистяковой

Milton FRIEDMAN

CAPITALISM AND FREEDOM

Licensed by The University of Chicago,
Chicago, Illinois, USA

Copyright 1982, 1962 by the University of Chicago
All rights reserved.

Russian translation copyright
by Chalidze Publications

Published by: Chalidze Publications
505 Eighth Avenue,
New York, N.Y. 10018

Manufactured in the USA

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие к изданию 1982 г.	5
Предисловие	11
Введение	15
Часть I . Взаимосвязь между экономической и политической свободами	23
Часть II. Роль правительства в свободном обществе	42
Часть III. Контроль над деньгами	61
Часть IV. Международные финансовые и торговые отношения	84
Часть V. Бюджетная политика	108
Часть VI. Роль правительства в области образования	121
Часть VII. Капитализм и дискриминация	152
Часть VIII. Монополия и социальная ответственность труда и капитала	165
Часть IX. Лицензирование и занятия профессиональной деятельностью	188
Часть X. Распределение дохода	222
Часть XI. Меры социального обеспечения	245
Часть XII. Борьба с бедностью	264
Часть XIII. Заключение	272

ПРЕДИСЛОВИЕ К ИЗДАНИЮ 1982 г.

Я прочел лекции, которые моя жена помогла переработать для издания в виде этой книги, четверть века назад. Воссоздать интеллектуальную атмосферу того времени нелегко даже людям, активно участвовавшим тогда в жизни, не говоря уже о более чем половине нынешнего населения, которое в ту пору либо не достигло еще десятилетнего возраста, либо вообще еще не родилось. Те из нас, кого глубоко тревожила угроза, которую умножение правительственных функций, торжество государства благосостояния и кейнсианские воззрения представляют для свободы и для экономического процветания, являли собою ничтожное, загнанное большинство и рассматривались собратьями-интеллектуалами как эксцентрики.

Даже семь лет спустя, когда эта книга впервые увидела свет, высказанные в ней взгляды стояли настолько в стороне от столбовой дороги тогдашней мысли, что рецензий на нее не было ни в одном из главных периодических изданий — ни в "Нью-Йорк таймс", ни в "Геральд трибюн" (тогда еще выходившей в Нью-Йорке), ни в "Чикаго трибюн", ни в "Тайме" или "Ньюсуике", ни даже в "Сэтэрдей ревью", хотя ее рецензировал лондонский "Экономист" и главные профессиональные журналы. А ведь это была книга, рассчитанная на массовую аудиторию, написанная профессором одного из крупнейших американских университетов и разошедшаяся в последующие 18 лет числом в 400 тысяч экземпляров. Невозможно себе представить, чтобы так же обошли молчанием подобную публикацию экономиста, имеющего сходную профессиональную репутацию, но высказывающегося о государстве благосостояния, социализме или коммунизме положительно.

О том, насколько изменился за последние двадцать пять лет интеллектуальный климат, свидетельствует совсем иной прием, оказанный написанной мною вместе

с женой книге "Свобода выбирать" (Free to Choose, 1980), являвшейся прямой наследницей "Капитализма и свободы" и представлявшей то же самое мировоззрение. Об этой книге отозвались все крупнейшие периодические издания, причем многие сделали это в весьма пространных рецензиях. Она была не только частично перепечатана в "Бук дайджесте", но и попала на его обложку. За первый год в США разошлись 400 тысяч экземпляров "Свободы выбирать" в твердой обложке, она была переведена на двадцать языков, а в начале 1981 года вышла рассчитанным на массовую аудиторию карманным изданием.

Нам думается, что разный прием, оказанный этим двум книгам, нельзя объяснить их разным качеством. Первая книга имеет более философский, более абстрактный и поэтому более фундаментальный характер. "Свобода выбирать", как мы выразились в предисловии, написана в более "конкретном, менее теоретическом ключе". Она скорее дополняет, а не замещает собою "Капитализм и свободу". На уровне поверхностном разный прием можно отнести на счет телевидения. "Свобода выбирать" была основана на нашей одноименной телевизионной серии (Пи-би-эс) и задумана как приложение к ней; не приходится сомневаться, что успех этих телепередач привлек к книге большое внимание.

Это объяснение поверхностно, потому что появление и успех телевизионной серии есть само по себе знамение перемен в интеллектуальном климате. В 1960-х годах к нам ни разу не обращались с просьбой сделать телесерию типа "Свободы выбирать". Вряд ли нашлись бы желающие ее финансировать. А если бы случайно такую программу сделали, не сыскалось бы сколько-нибудь значительной аудитории, восприимчивой к высказываемым в ней взглядам. Нет, иной прием, оказанный второй книге, и успех телесерии являются общими последствиями перемен в общественном настроении. Содержащиеся в наших двух книгах мысли все еще далеки от того, чтобы стать частью господствующего

мировоззрения, но теперь они, по крайней мере, сделались уважаемыми в интеллектуальных кругах и, судя по всему, почти обыденными среди широкой публики.

Эти перемены в общественном настроении не были произведены ни данной книгой, ни многими другими, принадлежащими к той же философской традиции, такими как "Дорога под ярмо" (Road to Serfdom) и "Составляющие свободы" (Constitution of Liberty) Гаска (Hayek). В доказательство этого достаточно указать на приглашения, разосланные редакцией журнала "Комментарии" в 1978 году в поисках статей для дискуссии "Капитализм, социализм и демократия". Приглашение, в числе прочего, содержало и такие строки: "Мысль о том, что между капитализмом и демократией, видимо, существует неразрывная взаимосвязь, в последнее время стала казаться правдоподобной ряду интеллектуалов, которые некогда считали такой взгляд не только неправильным, но даже и политически опасным". Я послал пространную цитату из "Капитализма и свободы" и более короткую выдержку из Адама Смита, а завершил приглашением: "Добро пожаловать в наши ряды"*.

Даже в 1978 г. из 25 участников дискуссии, не считая меня, лишь 9 высказали взгляды, которые можно классифицировать как созвучные центральной предпосылке "Капитализма и свободы".

Перемена в общественном мнении явилась следствием опыта, а не теории или философии. Россия и Китай, бывшие некогда великой надеждой интеллектуальных классов, явно больше никуда не годились. Англия, чей фабианский социализм оказал господствующее влияние на американских интеллектуалов, переживала большие невзгоды. В наших краях интеллектуалы, всегда бывшие поклонниками расширения правительственных полномочий и в подавляющем большинстве своем поддерживавшие на всеамериканских выборах демократическую партию, порастеряли свои иллюзии из-за

* *Commentary*, April 1978, pp. 29-71

Вьетнамской войны и в особенности из-за той роли, которую сыграли в ней президенты Кеннеди и Джонсон. В прах обращались многие великие реформы, такие начинания прошлых лет, как пособия для неимущих (welfare), государственное и муниципальное жилищное строительство (public housing), поддержка, оказываемая профсоюзам, школьная интеграция, федеральная помощь образованию и облегчения при приеме на работу и на учебу женщин и нацменьшинств (affirmative action). Вместе с остальным населением они чувствовали, как бьют им по карману инфляция и высокие налоги. Именно эти явления, а не убедительность идей, выраженных в посвященных принципиальным вопросам книгах, объясняют переход от сокрушительного поражения Барри Голдуотера в 1964 г. к сокрушительной победе Рональда Рейгана в 1980 г. (ведь программа и основная философия были у них, по сути дела, одни и те же).

Так в чем же тогда роль книг вроде этой? Она, по моему разумению, двояка. Во-первых, доставить материал, чтобы было над чем пораскинуть мозгами. Как писали мы в предисловии к "Свободе выбирать": "Единственный человек, по-настоящему способный вас убедить, — это вы сами. Вам надобно неспеша повернуть у себя в голове рассматриваемые вопросы то так, то эдак, поразмыслить о множестве предлагаемых аргументов, дать им отстояться и лишь по прошествии долгого времени обратить предпочтительные для себя взгляды в убеждения".

Вторая — и более основательная — их роль заключается в том, чтобы умножать число имеющихся вариантов до тех пор, пока обстоятельства не вызовут необходимость перемен. В частных и особенно в государственных делах господствует колоссальная инерция, своего рода тирания статус кво. Настоящие изменения вызывает лишь кризис (будь он реален или воображаем). Когда случается этот кризис, предпринимаемые действия зависят от имеющихся в наличии идей. И тут, мне думается, лежит наша главная функция:

разрабатывать альтернативы существующей политической линии, поддерживать в них жизнь и держать их наготове, покуда политически невозможное не делается политически неотвратимым.

Пожалуй, будет понятней, если я расскажу случай из личного опыта. В конце 1960-х гг. я дискутировал с неразоружившимся коллективистом Леоном Кейсерлингом в Висконсинском университете. Решающий удар, по его мнению, заключался в том, чтобы высмеять мои взгляды как крайне реакционные, и он предпочел нанести его, зачитав из конца главы II данной книги список мер, которые, как я писал, "нельзя, насколько мне представляется, убедительно обосновать в свете вышеочерченных принципов". Покуда он перебирал мои филиппики в адрес поддержания цен, тарифов и т.д., студенческая аудитория была на его стороне, но вот он дошел до пункта 11-го: "Воинская повинность в мирное время". Выраженная этим моя оппозиция воинской повинности вызвала бешеные аплодисменты; это стоило ему и аудитории, и дискуссии.

Кстати говоря, воинская повинность была единственным пунктом в моем списке 14 необоснованных правительственных мероприятий, от которого на данный момент избавились, да и победу ни в коем случае нельзя считать окончательной. Что касается многих других пунктов, так мы еще пуще отделились от выдвигаемых в этой книге принципов, и в этом заключается, с одной стороны, причина того, что общественное настроение изменилось, а с другой, — доказательство того, что это изменение пока что не возымело серьезных практических последствий. Здесь же свидетельство того, что основные положения этой книги настолько же приложимы к 1981 г., насколько и к 1962 г., даже несмотря на то, что некоторые примеры и детали, возможно, устарели.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Эта долго откладывавшаяся книга является результатом серии лекций, прочитанных мною в июне 1956 г. на конференции в Уобашском университете. Конференцией руководили Джон Ван Сикл и Бенджамин Рогги, а финансировал ее Волькерровский фонд. В последующие годы я прочитал аналогичные лекции на Волькерровских конференциях в Клермонтском колледже (руководитель Артур Кемн), в Университете Северной Каролины (Кларенс Филбрук) и в Университете штата Оклахома (Ричард Лефтуич). В каждом данном случае я излагал содержание первых двух глав этой книги, посвященных принципиальным вопросам, а затем прилагал эти принципы к широкому кругу общественных проблем.

Я обязан руководителям этих конференций не только за то, что они пригласили меня выступить с лекциями, но — в еще большей степени — и за высказанную ими критику и замечания по поводу этих лекций, а также за дружеские понукания, чтобы я записал их хотя бы начерно; кроме того, я благодарен сотрудникам Волькерровского фонда Ричарду Корнуэллю, Кеннету Темплтону и Ивану Бирли, чьими стараниями эти конференции устраивались. Я также в долгу перед их участниками, чьи острые вопросы, глубокий интерес к рассматриваемым проблемам и неослабный интеллектуальный энтузиазм заставили меня пересмотреть многие положения и исправить немало ошибок. Эта лекционная серия относится к числу наиболее ярких и плодотворных моментов моей интеллектуальной жизни. Нет нужды говорить, что вряд ли хоть один из руководителей или участников этих конференций полностью согласится со всем, что написано в этой книге. Но хочется надеяться, что они будут не прочь взять на себя часть ответственности за нее.

Высказанными в этой книге теоретическими воззрениями и многими деталями я обязан целому ряду

своих учителей, коллег и друзей, и в первую очередь группе выдающихся ученых, с которыми я имел честь сотрудничать в Чикагском университете— Фрэнку Х. Найту, Генри С. Саймонсу, Ллойд У. Минцу, Аарону Директору, Фридриху Гаеку и Джорджу Дж. Стиглеру. Я прошу у них извинения за то, что не сумел оговорить их авторства при изложении в этой книге многих принадлежащих им мыслей. Я многому у них научился, и наука эта настолько сделалась частью моего собственного мировоззрения, что я просто не знаю, на какие положения надобно делать сноску.

Я не осмелюсь упомянуть многих других лиц, перед которыми я в долгу, чтобы не обидеть тех, кого я по случайности пропустил. Но я не могу удержаться от того, чтобы упомянуть своих детей, Дженет и Дэвида, чье нежелание брать что-либо на веру понудило меня изложить специальные проблемы доходчивым языком и таким образом прояснило как мое собственное понимание этих проблем, так и, я надеюсь, написанное мною. Спешу добавить, что и они берут на себя лишь ответственность, но не расписываются в тождественности взглядов.

Я немало почерпнул из уже опубликованных материалов. Глава I представляет собою переработку материалов, напечатанных ранее под тем же названием, что и сама книга, в Felix Morley (ed.), *Essays in Individuality* (University of Pennsylvania Press, 1958) и в иной форме, но с тем же самым названием, в *The New Individualist Review*, Vol. I, No. I (April 1961). Глава VI есть переработка одноименной статьи, впервые напечатанной в: Robert A. Solo (ed.), *Economics and the Public Interest* (Rutgers University Press, 1955).

Куски других глав также позаимствованы из разных моих книг и статей.

Рефрен "Если бы не моя жена, книга эта не была бы написана", сделался общим местом академических предисловий. Но в моем случае это именно так. Она собрала воедино обрывки разных лекций, свела в одно целое различные варианты, перевела лекции на язык,

лежащий поближе к письменному английскому, и на всем протяжении работы подталкивала книгу к завершению. Ссылка на ее участие, помещенная на титульном листе, отнюдь не отдает ей должного.

Секретарша моя, Мюриэль А. Портер, была в минуту жизни трудную надежной опорой, и я перед нею в большом долгу. Она перепечатала рукопись, равно как и множество ранних черновиков.

ВВЕДЕНИЕ

В речи, произнесенной при вступлении в должность, президент Кеннеди сказал следующую, часто цитируемую, фразу: "Не спрашивайте, что может сделать для вас ваша страна; спрашивайте, что вы можете сделать для своей страны". Поразительным знамением нашего времени сделалось то обстоятельство, что разногласия по поводу этой фразы сосредоточились на ее источнике, а не на ее содержании. Ни одна, ни другая половина этого заявления не выражает таких отношений между гражданином и правительством, какие были бы достойны идеалов свободного человека в свободном обществе. Покровительственное "что может сделать для вас ваша страна" подразумевает, что правительство есть покровитель, а гражданин – опекаемый, хотя такая точка зрения идет вразрез с убеждением свободного человека, что он сам ответственен за свою собственную судьбу. Органистическое "что вы можете сделать для своей страны" подразумевает, что правительство есть господин или божество, а гражданин – слуга или служитель божества. Для человека свободного страна есть совокупность составляющих ее индивидуумов, а не нечто, стоящее над ними. Он гордится общим наследием и верен общим традициям. Однако он смотрит на правительство как на средство, как на инструмент, и оно для него не жалователь милостей или даров и не господин или Бог для слепого поклонения или службы. Он не признает никакой национальной цели, не являющейся добровольной совокупностью целей, к которым по-отдельности стремятся граждане. Он не признает никакой национальной задачи, не являющейся добровольной совокупностью задач, которым по отдельности служат граждане.

Свободный человек не спросит ни о том, что может сделать для него его страна, ни о том, что может сделать он для своей страны. Вместо этого он спросит: "Что я

и соотечественники мои можем сделать при посредстве правительства” для того, чтобы нам было легче выполнить свои индивидуальные обязанности, достичь своих отдельных целей и, превыше всего, защитить нашу свободу? И он сопроводит этот вопрос другим: ”Как можем мы помешать созданному нами правительству сделаться Франкенштейном и погубить ту самую свободу, которую мы поставили его охранять?” Свобода есть редкостное и хрупкое растение. Разум говорит нам, а история подтверждает, что великую угрозу свободе представляет концентрация власти. Правительство необходимо, чтобы сохранить нашу свободу, и оно есть инструмент, посредством которого мы можем пользоваться этой свободой, и тем не менее, концентрируя власть в руках политиков, оно есть также и угроза нашей свободе. И пусть даже те, кто распоряжается поначалу властью, будут людьми не злой воли, и пусть даже эта власть их не развратит: власть привлечет и вырастит людей иной породы.

Как можем мы извлечь пользу из возможностей правительства и избежать в то же время грозящей свободе опасности? Воплощенные в нашей конституции два общих принципа заключают в себе ответ, ограждавший до сих пор нашу свободу, хотя, провозглашенная как принцип, она неоднократно нарушалась на практике.

Прежде всего, следует ограничить полномочия правительства. Главная его функция должна состоять в том, чтобы защищать нашу свободу как от стоящего за воротами недруга, так и от наших сограждан: поддерживать закон и порядок, обеспечивать выполнение договоров между частными лицами и поощрять конкурентные рынки. Помимо этой главной своей функции, правительство может время от времени помогать нам совместно совершить то, что нам будет труднее или дороже совершить по отдельности. Однако всякое такое использование правительства чревато угрозой. Избежать такого его использования у нас нет ни нужды, ни возможности. Но перед тем, как это сделать, надобно,

чтобы преимущества представлялись великими и очевидными. Опираясь главным образом на добровольное сотрудничество и частную инициативу (как в экономической, так и в иной деятельности), мы сможем обеспечить, чтобы частный сектор служил противовесом силе сектора правительственного и надежно охранял свободу слова, вероисповедания и мысли.

Второй общий принцип состоит в том, что государственную власть следует рассредоточить. Если уж наделять правительство властью, то лучше, чтобы оно пользовалось ею в графстве, а не в штате, и лучше, чтобы в штате, а не в Вашингтоне. Если мне не по душе то, что делают местные власти, будь то канализация, зонирование или образование, я могу переехать в другое место, и хотя на такой шаг решаются немногие, сама возможность служит средством обуздания власти. Если мне не по душе то, что делает мой штат, я волен перебраться в другой. Но если мне не по душе то, чем меня оседлал Вашингтон, в нашем мире стран-ревнивец вариантов у меня маловато.

Разумеется, именно этот факт, что уклониться от распоряжений федерального правительства не так уж легко, делает централизацию столь привлекательной для многих ее сторонников. Они полагают, что она позволит им успешней проводить программы, которые, по их мнению, служат общественному благу, будь то перекачка денег от богатых к бедным или от частных нужд к государственным. В каком-то смысле они правы. Но у этой медали две стороны. Власть позволяет делать добро, но в ней же и возможность творить зло; сегодня власть держат одни, но завтра, возможно, — другие; и, что еще важнее, то, в чем один видит благо, для другого — зло. Великая трагедия погони за централизацией, равно как и погони за расширением правительственных полномочий, заключается в том, что возглавляют ее по большей части люди с добрыми намерениями, которые сами же будут первыми скорбеть о ее последствиях.

Защита свободы от посягательств есть, так сказать, охранительная причина для ограничения и децентрализации государственной власти. Но есть и конструктивная причина. Величайшие достижения цивилизации, будь то в области живописи или архитектуры, науки или литературы, промышленности или сельского хозяйства, никогда не являлись от правительства. Колумб отправился искать новую дорогу на Китай не по указу парламентского большинства, хотя его частично финансировал абсолютный монарх. Ни Ньютон и ни Лейбниц, ни Эйнштейн и ни Бор, ни Шекспир, ни Мильтон и ни Пастернак, ни Уитни, ни Маккормик, ни Эдисон и ни Форд, ни Джеймс Адамс, ни Флоренс Найтингейл и ни Альберт Швейцер, никто из них не открыл новых рубежей в человеческом знании, в литературе, в технике или в деле облегчения людских страданий по правительственному указу. Их свершения были произведением их собственной гениальности, твердых, пусть и непопулярных, убеждений и общественной атмосферы, дающей простор своеобразию и индивидуальности.

Государство никогда не сможет потягаться своеобразием и индивидуальностью с действиями отдельного человека. Предписав некие единообразные нормы обеспечения жильем, питанием или одеждой, государство без сомнения может в каждый данный момент повысить уровень жизни множества людей; установив некие единообразные нормы в области образования, дорожного строительства или канализации и водоснабжения, центральное правительство безусловно способно поднять уровень обслуживания кое-где на местах, а то и в среднем по всей стране. Но в ходе этого правительство приведет на место прогресса загнивание, оно заменит единообразной посредственностью своеобразие, потребное для того экспериментирования, которое может поставить последнего из завтрашних выше сегодняшних средних.

В данной книге рассматриваются некоторые из этих фундаментальных проблем. Центральной темой ее является роль основанного на свободной конкуренции капитализма (competitive capitalism), (т.е. организации большей части экономической деятельности в рамках функционирующего на свободном рынке частного предпринимательства) как системы экономической свободы и необходимого условия для свободы политической. Второстепенная ее тема – это роль, которую следует играть правительству в обществе, приверженном свободе и опирающемся при организации экономической деятельности прежде всего на рынок.

В первых двух главах эти вопросы разбираются на абстрактном уровне, в принципе, а не в своем практическом приложении. В последующих главах эти принципы прилагаются к целому кругу конкретных проблем.

Абстрактная формулировка вполне может быть полной и исчерпывающей, хотя последующие две главы такого идеального положения дел никак не достигают. Но вот вопрос о приложимости соответствующих принципов нельзя рассмотреть исчерпывающе даже в теории. Каждый день приносит с собою новые проблемы и новые обстоятельства. Вот почему роль государства (в смысле его конкретных функций) предопределить раз и навсегда невозможно. И вот почему нам следует время от времени пересматривать вопрос о том, как неизменные, по нашему разумению, принципы соотносятся с проблемами текущего дня. Побочным продуктом такого пересмотра будет неизбежно перепроверка этих принципов и заострение нашего их понимания.

Излагаясь в этой книге политические и экономические воззрения было бы весьма удобно обозначить каким-то ярлыком. Самым подходящим и справедливым обозначением будет либерализм. К несчастью, ”в

качестве наилестнейшего, хотя и непреднамеренного комплимента недруги системы частного предпринимательства сочли благоразумным экспроприировать ее обозначение”,* поэтому в США либерализм приобрел совсем не тот смысл, в каком его понимали в XIX в. или в каком его понимают ныне в большинстве стран европейского континента.

Развившееся в конце XVIII - начале XIX в. интеллектуальное движение, носившее имя либерализма, делало упор на свободу как на конечную цель и на индивида как на конечную единицу общества. Внутри страны оно поддерживало свободную конкуренцию как средство уменьшения государственной роли в экономической сфере и, соответственно, увеличивая роли индивида; за границей оно выступало за свободу торговли как средство мирного и демократического соединения стран нашей планеты. В области политической оно поддерживало развитие представительной власти и парламентских институтов, сокращение неподотчетной государственной власти и защиту гражданских свобод индивида.

Начиная с конца XIX в. и особенно после 1930-х гг. в США, термин либерализм стал отождествляться с совершенно иным упором и прежде всего в сфере экономической политики. Он стал отождествляться со стремлением полагаться для достижения искомых целей не на добровольные частные методы, а на государство. Лозунгами его стали благосостояние и равенство, а не свобода. Либерал XIX в. считал наиболее действенным средством повышения благосостояния и постижения равенства расширение свободы; либерал XX в. считает благосостояние и равенство предварительными условиями свободы или ее альтернативами. Во имя благосостояния и равенства либерал XX в.

* Joseph Schumpeter, *History of Economic Analysis* (New York: Oxford University Press, 1954), p. 394.

стал выступать за возрождение курса на государственное вмешательство и патернализм, против которого боролся классический либерализм. Поворачивая назад стрелки часов, к меркантилизму XVII в., он обожает попутно клеймить настоящих либералов реакционерами!

Изменение смысла, вкладываемого в понятие либерализма, в экономической сфере более разительно, чем в политической. Либерал XX в., точно так же, как и либерал XIX в., выступает за парламентские учреждения, правительственную власть, гражданские права и т.п. Однако даже в делах политических имеется заметная разница. Будучи ревнителем свободы и посему глядя с опаской на централизацию власти, будь то в правительственных или частных руках, либерал XIX в. предпочитал политическую децентрализацию. Либерал XX в. жаждет действия и верит в благость власти, покуда она находится в руках правительства, контролируемого в теории избирателями, поэтому он выступает за централизованное правление. Случись быть сомнению, где сосредоточить власть, он предпочтет штат городу, федеральное правительство – штату, а всемирную организацию – национальному правительству.

В связи с извращением термина либерализм мировоззрение, которое раньше наделялось этим именем, нынче часто классифицируют как консерватизм. Но это негодная альтернатива. Либерал XIX в. был радикалом как в этимологическом смысле (он добирался до самого корня дела), так и в политическом: он выступал за глубокое изменение общественных институтов. Таков должен быть и его современный наследник. Мы не желаем консервировать государственного вмешательства, которое так сильно ущемило нашу свободу, хотя, разумеется, мы готовы сохранить те формы этого вмешательства, которые ей благоприятствовали. Кроме того, на практике термин консерватизм стал относиться к широкому кругу взглядов, которые настолько несовместимы друг с другом, что мы несомненно увидим еще умножение составных обозначений, таких как

либерально-консервативный или консервативно-аристократический.

Отчасти из нежелания отдавать этот термин приверженцам мер, которые уничтожат свободу, отчасти по неумению отыскать более пригодную альтернативу, я разрешу эти затруднения через употребление слова либерализм в его первоначальном смысле, а именно системы взглядов о свободном человеке.

ВЗАИМОСВЯЗЬ МЕЖДУ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ И ПОЛИТИЧЕСКОЙ СВОБОДАМИ

Широко распространено мнение, что политика и экономика — это вещи разные и между собой почти не связанные; что личная свобода — это вопрос политический, а материальное благополучие — экономический, и что любой политический строй (arrangements) можно совместить с любым экономическим. Главными современными выразителями этого представления являются многочисленные проповедники "демократического социализма", безусловно осуждающие ограничения на личную свободу, навязываемые "тоталитарным социализмом" в России, и убежденные, что страна может взять на вооружение основные черты тамошнего экономического строя и тем не менее обеспечить личные свободы посредством устройства политического. Основной тезис данной главы заключается в том, что такое мнение есть заблуждение, что между экономикой и политикой существует тесная взаимосвязь, что возможны лишь определенные комбинации политического и экономического устройства общества, и что, в частности, социалистическое общество не может также быть демократическим (в том смысле, что оно не может гарантировать личных свобод).

Экономическое устройство споспешествует свободному обществу в двоякой роли. С одной стороны, свобода экономических отношений сама по себе есть составная часть свободы в широком смысле, поэтому экономическая свобода есть самоцель. Во-вторых, экономическая свобода — это также необходимое средство к достижению свободы политической.

Первую из этих двух ролей экономической свободы следует подчеркнуть особо, ибо у интеллектуалов имеется сильное предубеждение против того, чтобы

придавать этому аспекту свободы большое значение. Они склонны презрительно относиться к тому, что они считают материальной стороной жизни, и рассматривают свое собственное стремление к якобы более высоким ценностям как куда более значительное и заслуживающее особого внимания обстоятельство. Однако для большинства граждан государства, если и не для интеллектуалов, непосредственная важность экономической свободы по меньшей мере сравнима по значимости с косвенной важностью экономической свободы как средства к достижению свободы политической.

Английский гражданин, которому после Второй мировой войны не позволяли провести отпуск в США из-за валютных ограничений, был лишен одного из коренных видов свободы не меньше, чем американский гражданин, которому не давали съездить в отпуск в Россию из-за его политических взглядов. В первом случае речь шла, на первый взгляд, об экономическом ограничении свободы, а во втором – об ограничении политическом, однако существенной разницы между ними нет.

Гражданин США, которого закон обязывает уделить, скажем, 10% своего дохода на покупку определенного пенсионного контракта, находящегося под административным контролем правительства, тем самым лишается соответствующей части своей личной свободы. Насколько чувствительно можно отнести к такому лишению, и насколько близко оно к лишению религиозной свободы, которую все сочтут свободой "гражданской" или "политической", а не "экономической", драматически выразилось в одном эпизоде, затрагивавшем группу фермеров из секты амишей. Исходя из своих принципов, эта секта рассматривала обязательные федеральные пенсионные программы как нарушение своей личной индивидуальной свободы и отказывалась платить налоги и принимать выплаты по соцобеспечению. В результате часть принадлежавшего ей скота была продана с аукциона для покрытия причитавшихся с

них взносов на соцобеспечение. Верно, что число граждан, рассматривающих обязательное пенсионное обеспечение как ущемление свободы, скорее всего невелико, но ревнители свободы никогда не гнались за валом.

Гражданин США, который по существующим в разных штатах законам не волен трудиться на избранном им поприще, если он не заручился на то патентом или лицензией, точно так же лишается существенной доли своей свободы. То же самое относится к человеку, который желает выменять какие-то свои товары, скажем, на часы у швейцарца, но не может этого сделать из-за квоты. То же самое относится к калифорнийцу, угодившему в тюрьму в соответствии с так называемыми "законами о справедливой торговле" (fair trade law) за то, что продавал противопохмельное средство "Алка Зельцер" по цене ниже той, которую установил производитель. То же самое относится и к фермеру, который не может выращивать столько пшеницы, сколько захочет. И так далее. Совершенно очевидно, что экономическая свобода сама по себе есть наиважнейшая часть общей свободы.

Если смотреть на него как на средство достижения политической свободы, экономическое устройство весьма важно из-за своего влияния на концентрацию и рассредоточение власти. Экономическая организация, которая предоставляет экономическую свободу непосредственно, а именно основанный на свободной конкуренции капитализм, способствует также и умножению политической свободы, ибо она отделяет экономическую власть от политической и таким образом позволяет одной служить противовесом другой.

Исторический опыт говорит о соотношении между политической свободой и свободным рынком совершенно однозначно. Мне не известно ни единое существовавшее когда-либо и где-либо общество, которое отличалось бы большой степенью политической свободы и в то же время не пользовалось бы для организации значительной части экономической деятельности неким подобием свободного рынка.

Поскольку мы живем в обществе, которое в большей степени свободно, мы склонны забывать, насколько короток был промежуток времени и мала та часть земного шара, в которых когда-либо существовало какое-то подобие политической свободы: типическим состоянием человечества являются тирания, подъяремность и приниженность. Западный мир в XIX и начале XX в. есть разительное изъятие из общей тенденции исторического развития. В данном случае политическая свобода явно пришла вместе со свободным рынком и с развитием капиталистических учреждений. Оттуда же явилась политическая свобода греческого золотого века и начальных дней римской эры.

История подсказывает лишь одно: капитализм есть необходимое условие политической свободы. Ясно, что это условие не достаточное. Фашистскую Италию и Испанию, Германию нескольких периодов за последние 70 лет, Японию перед Первой и Второй мировыми войнами и царскую Россию предшествовавших Первой мировой войне десятилетий нельзя даже с натяжкой охарактеризовать как политически свободные страны. А ведь в каждой из них частное предпринимательство было господствующей формой экономической организации. Поэтому очевидно, что можно иметь капиталистическое по сути своей экономическое устройство и в то же время несвободное устройство политическое.

Но даже в тех странах граждане обладали куда большей свободой, чем граждане современного тоталитарного государства вроде России и нацистской Германии, в которых экономический тоталитаризм сочетается с политическим. Даже в России при царе некоторые граждане могли в определенных обстоятельствах поменять место работы без разрешения политической власти, потому что капитализм и наличие частной собственности служили известным противовесом централизованной власти государства.

Взаимоотношение между политической и экономической свободами сложны и никоим образом не

односторонни. В начале XIX в. Бентам и философские радикалы имели склонность рассматривать политическую свободу как средство достижения свободы экономической. По их мнению, массам мешают налагаемые на них ограничения, и если политические реформы предоставляют большинству населения избирательное право, оно сделает как ему лучше, а именно проголосует за свободную конкуренцию. Задним числом нельзя сказать, чтобы они были неправы. Осуществились немалые политические реформы, и за ними последовали реформы экономические, направленные в сторону большей свободы конкуренции. Результатом таких изменений в экономическом устройстве общества явилось громадное повышение благосостояния масс.

За торжеством бентамовского либерализма в Англии XIX в. последовала реакция в виде усиления правительственного вмешательства в экономическую сферу. И в Англии, и в других странах эта тенденция к коллективизму была резко ускорена двумя мировыми войнами. Господствующей заботой сделалось в демократических странах благосостояние, а не свобода. Распознав таящуюся в этом угрозу индивидуализму, интеллектуальные наследники философских радикалов — Дайси, Мизес, Гаек и Саймонс в числе многих других — опасались, что продолжение движения к централизованному контролю над экономической деятельностью окажется "Дорогой под ярмо", как назвал Гаек свой проницательный анализ этого процесса. Они подчеркивали экономическую свободу как средство достижения свободы политической.

События послевоенного периода демонстрируют и другое соотношение между экономической и политической свободами. Коллективистское экономическое планирование и в самом деле ущемило индивидуальную свободу. Однако по меньшей мере в части стран результатом этого было не подавление свободы, а обратный поворот экономической политики. Наиболее разительный пример снова дает Англия. Поворотным пунктом явилось, повидимому, распоряжение о

”контроле над занятиями”, которое лейбористская партия сочла необходимым издать, невзирая на дурные предчувствия, для осуществления своей экономической политики. Если бы его прилежно исполняли, закон этот привел бы к централизованному распределению людей по занятиям. Это настолько шло в разрез с личной свободой, что новый закон соблюдали в ничтожном меньшинстве случаев, и продержался он совсем недолго. Отмена его потянула за собою решительный поворот экономической политики, отмеченный меньшим упором на централизованные ”планы” и ”программы”, снятием многих ограничений и большей опорой на частный рынок. Подобные политические сдвиги произошли в большинстве демократических стран.

Эти политические сдвиги объясняются, в общих чертах, тем, что централизованное планирование имело ограниченный успех, а то и совсем не сумело достичь искомых целей. Однако эту его неудачу можно — по крайней мере, в какой-то степени — саму отнести на счет политических результатов централизованного планирования и нежелания довести его до его логического завершения, когда это вызывает необходимость переступить через любезные гражданам права личности. Вполне возможно, что этот сдвиг есть лишь временный перерыв в действии коллективистской тенденции нашего столетия. Даже если это так, он иллюстрирует тесную зависимость между политической свободой и экономическим устройством.

Исторический опыт сам по себе никогда не бывает убедителен. Возможно, лишь по чистому совпадению расширение свободы произошло одновременно с развитием капитала и рыночных институтов. Почему это между ними непременно должна быть взаимосвязь? Каковы логические связи между экономической и политической свободами? Рассматривая эти вопросы, мы обсудим сперва рынок как прямой компонент свободы, а затем — косвенную зависимость между рыночными отношениями и политической свободой. Побочным продуктом рассмотрения явится попытка

обрисовать идеальное экономическое устройство свободного общества.

Будучи либералами, мы исходим при оценке социальных институтов из свободы индивида, или, быть может, семьи, как из своей конечной цели. Взятая в таком смысле, свобода есть ценность лишь в отношениях между людьми: для Робинзона Крузо, сидящего на пустынном острове без Пятницы, она лишена всякого смысла. На своем острове Робинзон Крузо испытывает "ущемления", "власть" его ограничена, как ограничен круг имеющихся у него альтернатив, однако в том смысле, в котором она берется в нашем рассмотрении, проблема свободы перед ним не стоит. Подобным же образом в обществе свобода безмолствует о том, что индивид делает со своей свободой; это не всеобъемлющая этика. Более того, одна из главнейших целей либерала состоит в том, чтобы оставить этическую проблему индивиду: пусть сам поломает над нею голову. "По-настоящему" важные этические проблемы — это те, что стоят перед индивидом в свободном обществе: что делать ему со своей свободой? Таким образом, либерал подчеркивает два круга ценностей: ценности, касающиеся отношений между людьми, и в этом контексте он выдвигает на первое место свободу; и ценности, которыми руководствуется индивид при пользовании своей свободой, что есть область индивидуальной этики и философии.

Либерал считает, что люди несовершенны. Для него проблема социальной организации есть настолько же негативная проблема удержания "плохих" людей от причинения зла, насколько проблема помощи "хорошим" людям в совершении добра; разумеется, "плохими" и "хорошими" могут быть одни и те же люди: зависит от того, кто о них судит.

Коренная проблема социальной организации заключается в том, как скоординировать экономическую деятельность большого числа людей. Даже в относительно отсталых обществах для адекватного использования наличных ресурсов необходимы разделение труда и

специализация функций. В обществах высокоразвитых уровень координации, надобной для всемерного использования возможностей, предлагаемых современной наукой и техникой, неизмеримо выше. Буквально миллионы людей заняты тем, что доставляют друг другу хлеб насущный, не говоря уже о ежегодных автомобилях. Поборник свободы стоит перед нелегкой задачей: как совместить эту всеобщую взаимозависимость с индивидуальной свободой.

В принципе, существует лишь два способа координации экономической деятельности миллионов. Первый – это централизованное руководство, сопряженное с принуждением; таковы методы армии и современного тоталитарного государства. Второй – это добровольное сотрудничество индивидов; таков метод, которым пользуется рынок.

Возможность координации через добровольное сотрудничество основывается на элементарном – хотя и часто оспариваемом – тезисе, что из экономической операции выгоду извлекают обе стороны, – *при том условии, что эта операция добровольна и продумана с обеих сторон.*

Взаимообмен может поэтому обеспечить координацию без принуждения. Рабочей моделью общества, организованного при посредстве добровольного обмена, является *свободная частнопредпринимательская рыночная экономика*, то есть то, что мы назвали основанным на свободной конкуренции капитализмом.

В простейшей форме такое общество состоит из ряда самостоятельных частных хозяйств; из совокупности робинзонов крузо, если угодно. Каждое из этих хозяйств использует свои наличные ресурсы для производства товаров и услуг, которые оно обменивает на товары и услуги, произведенные другими хозяйствами, делая это на взаимно приемлемых для обеих участвующих в сделке сторон условиях. Таким образом оно получает возможность удовлетворить свои потребности косвенным способом, производя товары и услуги для других, а не непосредственно,

то есть производя товары для своего собственного пользования. Побудительным мотивом для принятия такого опосредованного варианта является, разумеется, увеличение совокупного продукта, вызванное разделением труда и специализацией функций. Поскольку у хозяйства всегда есть альтернативный выход – производить прямо для себя, ему нет нужды вступать в обмен, если он ничего на нем не выиграет. Поэтому если обе стороны ничего не выиграют от обмена, он не состоится. Сотрудничество посему делается возможным без принуждения.

Специализация функций и разделение труда далеко не уйдут, если конечной производственной единицей будет частное хозяйство. В современном обществе мы ушли куда дальше. Мы создали предприятия, которые являются посредниками между индивидами в их роли поставщиков услуг и покупателей товаров. И точно так же специализация функций и разделение труда не зашли бы далеко, если бы мы продолжали полагаться на обмен одного товара на другой. Вследствие этого были придуманы деньги как средство содействия обмену, дающее возможность разделить на две части акты покупки и продажи.

Несмотря на важную роль предприятий и денег в нашей экономике, и несмотря на поднимаемые ими многочисленные сложные проблемы, главная особенность рыночного метода осуществления координации исчерпывающе проявляется в простой рыночной экономике, в которой нет ни предприятий, ни денег. Как в этой простой модели, так и в сложной рыночной экономике, использующей предприятия и деньги, кооперация является строго индивидуальной и добровольной *при том условии*, что (а) предприятия частные, так что конечными договаривающимися сторонами являются индивиды, и что (б) индивиды обладают полной свободой вступать или не вступать в каждую конкретную сделку, так что все операции строго добровольны.

Куда легче выдвинуть эти условия в виде общих принципов, нежели оговорить их подробно или сказать

конкретно, какие учреждения наиболее способствуют их соблюдению. Именно этим вопросам посвящена значительная часть специальной экономической литературы. Самое главное – это обеспечить законопорядок, дабы не допустить физического принуждения одного индивида другим, и соблюдение добровольно заключенных контрактов, благодаря чему "частный" аспект дела не останется пустым звуком. Помимо этого, наибольшие сложности связаны, видимо, с монополиями (которые ущемляют реальную свободу, закрывая для индивида альтернативы какому-то конкретному акту обмена) и с "внешним эффектом" (neighborhood effect), т.е. с воздействием на третьих лиц, за которое с них нецелесообразно взыскивать и за которое их нецелесообразно компенсировать. Эти проблемы будут разобраны более подробно в следующей главе.

Пока сохраняется реальная свобода взаимообмена, главная особенность рыночной организации экономической деятельности состоит в том, что в большинстве случаев она не позволяет одному лицу вмешиваться в деятельность другого. Потребителя ограждает от принуждения со стороны продавца наличие других продавцов, с которыми он может вступить в сделку. Продавца ограждает от принуждения со стороны потребителя наличие других потребителей, которым он может продать свой товар. Работающий по найму огражден от принуждения со стороны работодателя наличием других работодателей, к которым он может наняться, и так далее. И рынок делает все это беспристрастно и безо всякой центральной власти.

Если уж на то пошло, одним из главных возражений против свободной экономики выдвигают именно тот факт, что она так хорошо выполняет эту задачу. Она дает людям то, чего они хотят, а не то, чего они должны хотеть по разумению какой-то группы. За большинством доводов против свободного рынка лежит неверие в саму свободу.

Существование свободного рынка не снимает, разумеется, необходимости правительства. Напротив, правительство необходимо и как форум для определения

”правил игры”, и как арбитр, толкующий установленные правила и обеспечивающий их соблюдение. Рынок резко сужает круг вопросов, которые нужно решать политическими средствами, и таким образом сводит к минимуму необходимость прямого правительственного участия в игре. Характерная особенность действия, предпринимаемого через политические каналы, состоит в его тенденции требовать или навязывать значительное единообразие. Рынок, с другой стороны, отличается тем, что допускает большое разнообразие. Говоря языком политики, он представляет собою систему пропорционального представительства. Каждый может, так сказать, проголосовать за цвет своего галстука; ему нет нужды заботиться о том, какие цвета предпочитает большинство, и подчиняться ему, если он окажется в меньшинстве.

Когда мы утверждаем, что рынок предоставляет экономическую свободу, мы имеем в виду именно эту его особенность. Однако значение ее простирается далеко за пределы чисто экономической сферы. Политическая свобода означает отсутствие принуждения одних людей другими. Основную угрозу свободе представляет сила принуждения, будь она в руках монарха, диктатора, олигархии или мимолетного большинства. Сохранение свободы требует максимально возможного устранения такой концентрации власти и рассредоточения и распыления власти, устранить которую не представляется возможным, т.е. взаимозависимости и взаимограничения законодательной, исполнительной и судебной власти (*checks and balances*). Изымая организацию экономической деятельности из-под контроля политической власти, рынок устраняет этот источник принуждающей власти. Он позволяет экономической мощи сделаться ограничителем политической власти, а не ее укрепителем.

Экономическая власть может быть широко рассредоточена. Нет никакого закона сохранения энергии, понуждающего новые центры экономической мощи расти за счет уже существующих. Политическую власть,

с другой стороны, децентрализовать сложнее. Небольших самостоятельных правительств может существовать масса. Однако куда сложнее иметь множество равносильных центров политической власти внутри одного большого правительства, чем множество центров экономической власти в рамках одной большой экономики. Одна большая экономика может содержать в себе множество миллионеров. Но разве может существовать более чем один действительно выдающийся лидер, более чем один человек, на котором сосредотачиваются энергия и энтузиазм его сограждан? Если центральное правительство увеличивает свою власть, скорее всего это делается за счет местного самоуправления. Такое впечатление, что существует какая-то неизменная общая сумма наличной для распределения политической власти. В связи с этим если соединить экономическую власть с политической, концентрация представляется почти неизбежной. С другой стороны, если экономическая власть находится не в тех же руках, что политическая, она может послужить ограничивающим противовесом политической власти.

Убедительность этого абстрактного довода лучше всего, видимо, продемонстрировать на конкретных примерах. Давайте рассмотрим сначала гипотетический пример, который поможет нам выявить затрагиваемые тут принципы, а потом несколько недавних примеров из реальной жизни, иллюстрирующих, как действие рынка способствует сохранению политической свободы.

Одной из характерных особенностей свободного общества является, разумеется, свобода индивида отстаивать и открыто пропагандировать радикальные изменения в общественной структуре — до тех пор, пока его агитация ограничивается убеждением и не выливается в применение насильственных действий и иных видов принуждения. Знаменем существующей в капиталистическом обществе политической свободы служит то, что люди могут открыто призывать к социализму и бороться за него. Точно так же политическая свобода в социалистическом обществе потребовала бы, чтобы люди были вольны агитировать за

введение капитализма. Как можно было бы сохранить и защитить свободу агитации за капитализм в социалистическом обществе?

Чтобы человек мог за что-то агитировать, сперва он должен иметь возможность заработать на жизнь. Уже это встает в проблему в обществе социалистическом, ибо там все рабочие места находятся под прямым контролем социалистической власти. Чтобы социалистическое правительство разрешило состоящим у него на службе лицам пропагандировать политический курс, прямо противоположный его официальной доктрине, потребовался бы акт самоотречения, совершить который совсем непросто (как показал послевоенный опыт США, когда встал вопрос о "благонадежности" правительственных служащих).

Но предположим, что этот акт самоотречения все же совершился. Чтобы толком пропагандировать капитализм, сторонники его должны как-то финансировать свою деятельность: им надо будет устраивать митинги, печатать брошюры, платить за радиопередачи, выпускать газеты и журналы, и т.д. Встает вопрос: откуда им взять денег? При социализме могут быть и наверняка окажутся люди с большим доходом, возможно даже обладающие крупными капитальными суммами в виде государственных облигаций и т.п., однако по необходимости это будут высокопоставленные правительственные чиновники. Можно еще представить, что мелкий чиновник будет открыто пропагандировать капитализм в социалистической стране и тем не менее удержится на работе. Трудно, однако, вообразить, чтобы такую "подрывную" деятельность финансировали при социализме большие начальники.

Получить необходимые средства можно будет единственно путем сбора небольших сумм с большого числа мелких чиновников. Но это не решение. Чтобы воспользоваться этим источником, надо, чтобы очень многие уже были убеждены в вашей правоте, тогда как стоящая перед вами проблема как раз и заключается в финансировании кампании по их убеждению. Радикальные

кампании в капиталистических странах таким образом никогда не финансировались. Их, как правило, поддерживало несколько богатых людей, которых удалось убедить: Фредерик Вандербильт Филд, Анита Маккормик Блейн или Корлисс Ламонт, если называть недавно упоминавшиеся имена, или Фридрих Энгельс, если отойти подальше в прошлое. Эту роль имущественного неравенства в сохранении политической свободы (роль мецента) замечают весьма редко.

В обществе капиталистическом надо лишь убедить нескольких богачей, чтобы заручиться средствами на пропаганду какой угодно идеи, пусть даже самой необычной, и таких людей, таких независимых источников поддержки, имеется немало. И вообще: не обязательно даже убеждать людей или финансовые учреждения, обладающие соответствующими фондами, в разумности идей, которые вы планируете пропагандировать. Нужно лишь убедить их в том, что ваша пропаганда будет иметь финансовый успех, что соответствующая газета, журнал, книга или новое предприятие окажутся прибыльными. Серьезно относящийся к конкуренции издатель, например, не может себе позволить печатать только то, с чем он лично согласен: он должен исходить из одного лишь критерия, а именно: велика ли возможность того, что рынок окажется достаточно широк, дабы обеспечить удовлетворительную прибыль на вложенный капитал.

Таким образом рынок разрывает порочный круг и в конечном итоге позволяет финансировать подобные предприятия небольшими суммами, собранными со многих людей, без того, чтобы их сперва убеждать. В социалистическом обществе такой возможности нет; там одно лишь всеильное государство.

Попробуем напрячь воображение и предположим, что социалистическое правительство сознает эту проблему и состоит из людей, пекущихся о сохранении свободы. Способно ли оно выделить средства? Возможно; но неясно, как. Оно может учредить административный орган по субсидированию подрывной пропаганды. Но как ему выбрать, кого поддерживать? Если

он станет давать всем, кто попросит, он вскорости окажется без денег, ибо социализм не в состоянии отменить элементарного экономического закона, согласно которому достаточно высокая цена порождает высокое предложение. Сделайте агитацию радикальных воззрений достаточно финансово привлекательной, и от агитаторов отбою не будет.

К тому же, свобода пропагандировать непопулярные воззрения вовсе не требует, чтобы такая пропаганда не несла с собою никаких издержек. Напротив, не было бы стабильных обществ, если бы пропаганда радикальных изменений не была бы сопряжена с какими-то издержками, и уж тем более субсидировалась. Вполне нормально, чтобы люди несли жертвы при пропаганде идей, в которые они глубоко веруют. Мало того, важно сохранить свободу только для тех, кто готов себе во многом отказывать, ибо иначе свобода вырождается во вседозволенность и безответственность. Что совершенно необходимо, так это чтобы цена, которую платят за пропаганду непопулярных взглядов, была относительно терпимой и не закрывала всякой возможности такой пропаганды.

Но мы еще не кончили. В свободном рыночном обществе достаточно иметь средства. Поставщики бумаги столь же готовы продать ее газете "Дейли уоркер", сколь и "Уолл-стрит джорнэллу". В социалистическом обществе одних денег будет мало. Гипотетическому стороннику капитализма надо будет уговорить государственную бумажную фабрику продать ему бумагу, государственную типографию — напечатать брошюры, государственное почтовое отделение — разослать их по людям, государственное ведомство — предоставить ему зал для выступления и т.д.

Возможно, существует какой-то способ преодоления всех этих трудностей и сохранения свободы в социалистическом обществе. Нельзя утверждать, что это совершенно невозможно. Ясно, однако, что создание институтов, которые на деле оградят возможность инакомыслия, сопряжено с весьма реальными трудностями. Насколько я знаю, никто из тех, кто выступает

за социализм и одновременно за свободу, толком не брался за эту проблему или хотя бы начинал всерьез разрабатывать институты, которые обеспечили бы существование свободы при социализме. Совершенно ясно зато, как свободе способствует рыночное капиталистическое общество.

Разительным практическим примером этих абстрактных принципов служит то, что произошло с Уинстоном Черчилем. С 1933 г. и до начала Второй мировой войны Черчиллю не разрешали выступить по английскому радио, которое являлось, разумеется, правительственной монополией под административным контролем Британской радиовещательной корпорации. А ведь он был одним из виднейших граждан своей страны, членом парламента, бывшим министром, отчаянно пытавшимся всеми доступными средствами убедить своих соотечественников принять какие-то меры к предотвращению опасности, исходящей от гитлеровской Германии. Ему не разрешали обратиться по радио к английскому народу, поскольку Би-Би-Си являлась правительственной монополией, а его взгляды представлялись слишком "спорными".

Вот еще разительный пример, свидетельствующий о том, как "ушел в затемнение" голливудский "черный список". Об этом сообщил 26 января 1959 г. журнал "Тайм", писавший следующее:

"Церемония награждения премиями "Оскар" есть мероприятие, во время которого Голливуд больше всего старается соблюсти декорум. Однако два года назад декорум оказался нарушенным. Когда объявили, что некий Роберт Рич является главным автором сценария кинофильма "Храбрец", он так и не вышел на сцену. Роберт Рич оказался псевдонимом, за которым скрывался один из примерно 150 сценаристов... внесенных кинопромышленностью в черный список с 1947 г. как подозреваемых коммунистов или "попутчиков". Конфуз вышел особенно большой из-за того, что Академия киноискусства запретила коммунистам

и тем, кто ссылался на Пятую поправку,* участвовать в конкурсе на "Оскара". На прошлой неделе и это правило насчет коммунистов и загадка настоящего имени Рича внезапно попали в новый сценарий.

Оказалось, что Рич – это автор фильма "Джонни обзавелся пистолетом" Дальтон Трамбо, один из первоначальной "Голливудской десятки" сценаристов, отказавшихся дать показания на слушаниях 1947 года по поводу коммунизма в кинопромышленности. Как сказал продюсер Фрэнк Кинг, до тех пор твердо стоявший на том, что Робертом Ричем звался некий "молодой бородач в Испании": "У нас обязанность перед акционерами покупать по возможности лучшие сценарии. Трамбо принес нам "Храбреца", и мы его купили"...

Этим был практически ознаменован официальный конец голливудского черного списка. Неофициально он закончился для запрещенных сценаристов уже давно. Сообщают, что по меньшей мере 15% нынешних голливудских фильмов пишутся сценаристами из черного списка. По словам продюсера Кинга, "в Голливуде больше "негров", чем в Гарлеме. Каждая здешняя компания пользуется работой тех, кто в черном списке. Мы просто первыми подтвердили то, что все и так знают".

Можно считать, как считаю я, что коммунизм уничтожил бы все наши свободы, можно выступать против него с максимальной твердостью и в то же время считать нестерпимым, чтобы в свободном обществе человеку не позволяли вступать во взаимоотношения добровольные отношения с другими лицами, потому что он верит в коммунизм и пытается за него бороться.

* Пятая поправка к Конституции США гласит, что никто не обязан давать в суде показания против самого себя. Ею нередко пользовались выступавшие перед Комиссией по расследованию антиамериканской деятельности в период маккартизма – *Прим. пер.*

Его свобода включает свободу бороться за коммунизм. Разумеется, свобода включает и свободу для других при этих обстоятельствах с ним не общаться. Голливудский черный список был актом несвободы, ибо являл собою сговор с использованием средств принуждения для предотвращения добровольной ассоциации. Он не сработал именно потому, что рынок сделал сохранение черного списка дорогостоящим. Коммерческий интерес, то обстоятельство, что у возглавителей предприятий имеется стимул сделать как можно больше денег, оградил свободу попавших в черный список лиц, предоставив им другую работу и дав людям стимул их нанимать.

Если бы Голливуд и кинопромышленность были государственными предприятиями, или если бы в Англии речь шла о поступлении на работу в Британскую радиовещательную корпорацию, трудно себе представить, чтобы "Голливудская десятка" или ее эквивалент нашли бы работу. Точно так же трудно себе представить, чтобы решительные сторонники индивидуализма и частного предпринимательства – да и вообще решительные сторонники любого мировоззрения помимо идеологии статус кво – нашли работу при таких обстоятельствах.

Еще один пример той роли, которую рынок играет в деле сохранения политической свободы, относится к нашему эпизоду с маккартизмом. Оставив в стороне существо дела и вопрос об обоснованности предъявлявшихся тогда обвинений, полюбопытствуем, какую защиту имели допрашиваемые, и в особенности государственные служащие, от безответственных обвинений и попыток влезть в дела, исповедаться в которых было им против совести? Если бы не было альтернативы государственной службе, апелляция их к Пятой поправке обратилась бы в пустую пародию.

Основная защита их состояла в существовании частно-рыночной экономики, в рамках которой они могли заработать себе на хлеб. И здесь защищенность их была не абсолютна. Многие потенциальные частные

наниматели не желали (правы они были или нет) брать на работу пригвождаемых к позорному столбу. Вполне возможно, что издержкам, которые несли многие из этих лиц, было куда меньше оправдания, чем издержкам, с которыми обычно сопряжена пропаганда непопулярных идей. Но суть дела в том, что издержки эти были ограничены и не нестерпимы, как было бы в том случае, если бы существовала одна лишь государственная служба.

Интересно отметить, что непропорционально большая часть этих лиц удалась, судя по всему, в секторы экономики с наибольшей конкуренцией, – мелкий бизнес, торговля, фермерство, – где рынок наиболее близко подходит к идеальному свободному рынку. Покупая хлеб, никто не знает, кто вырастил для него пшеницу: коммунист или республиканец, конституционалист или фашист, или, если уж на то пошло, негр или белый. Этим иллюстрируется то, как безличный рынок отделяет экономическую деятельность от политических взглядов и ограждает людей от дискриминации в их экономической деятельности по причинам, не имеющим никакого отношения к их производительности, связаны ли будут эти причины с их взглядами или с их цветом кожи.

Как можно заключить из этого примера, в сохранении и укреплении основанного на конкуренции капитализма наиболее кровно заинтересованы именно те меньшинства, которые легче всего становятся объектом недоверия и вражды со стороны большинства, – негры, евреи, инородцы (говоря лишь о самых очевидных). И тем не менее, как ни парадоксально, как раз из этих групп набирается, как правило, непропорционально большое число врагов свободного рынка – социалистов и коммунистов. Вместо того, чтобы признать, что существование рынка ограждает их от неприязни сограждан, они ошибочно относят на счет рынка остаточную дискриминацию.

Глава II

РОЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА В СВОБОДНОМ ОБЩЕСТВЕ

Широко распространенная претензия к тоталитарным странам состоит в том, что по их мнению цель оправдывает средства. Если понимать ее буквально, претензия эта явно лишена логики. Если не цель оправдывает средства, то что? Однако этот легкий ответ не снимает со счета упомянутую претензию, но лишь показывает, что она неслучайно выражена. Отрицать, что цель оправдывает средства, означает утверждать обвиняемыми, что существующая цель не является целью конечной, что конечная цель есть сама по себе использование адекватных средств. Желательна она или нет, любая цель, требующая достижения скверными средствами, должна уступить место более основополагающей цели, заключающейся в использовании приемлемых средств.

Для либерала адекватными средствами являются свободное обсуждение и добровольное сотрудничество, из чего следует вывод, что любая форма принуждения для него неадекватна. Идеалом здесь является единодушие среди ответственных индивидов, достигнутое на основе свободного и исчерпывающего обсуждения. Это еще один способ выразить цель свободы, подчеркивавшуюся в предыдущей главе.

С этой точки зрения, роль рынка, как уже отмечалось, заключается в том, что он допускает единодушие без единообразия и является системой по-настоящему пропорционального представительства. С другой стороны, характерной чертой действия, предпринимаемого по чисто политическим каналам, является его тенденция требовать или навязывать значительную степень единообразия. Вопросы, как правило, необходимо решать в терминах "да" и "нет", и в самом лучшем случае можно обеспечить лишь весьма ограниченный набор

альтернатив. Этого вывода не меняет даже использование пропорционального представительства в его чисто политической форме. Число отдельных групп, которые реально можно представить пропорционально, строго ограничено, а по сравнению с пропорциональным представительством на рынке оно ограничено чудовищно. Что еще более важно, тот факт, что обычно конечным результатом должен быть закон, применимый ко всем группам, а не отдельные законоположения для каждой представленной "стороны", означает, что пропорциональное представительство в его политическом варианте не только не допускает единодушия без единообразия, но и порождает тщету и размежевание. Таким образом оно ведет к разрушению любого единства мнений, на котором может зиждиться единодушие с единообразием.

Совершенно очевидно, что существуют вопросы, к которым действенное пропорциональное представительство неприменимо. Я не могу заполучить такого количества национальной обороны, какого мне хочется, а вы - иного количества. Что касается таких неразложимых вопросов, то мы можем их обсуждать, спорить и голосовать. Но раз уж мы решили, приходится подчиняться. Именно существование таких неразложимых проблем (к числу самых существенных относятся, очевидно, защита индивида и страны от посягательств) делает невозможной опору исключительно на индивидуальное действие посредством рынка. Если нам надобно тратить часть своих ресурсов на такие неразложимые цели, мы должны улаживать свои разногласия посредством политических каналов.

Хотя использование политических каналов неизбежно, оно имеет тенденцию ослаблять социальное единство, без которого не может быть стабильного общества. Ослабление это будет наименьшим, если согласие по поводу совместного действия должно быть достигнуто лишь по узкому кругу вопросов, на которые люди в любом случае имеют общие взгляды. Каждое расширение круга вопросов, по которым

надобно достичь недвусмысленного согласия, еще дальше напрягает те тончайшие узы, которые связывают общество в единое целое. Если оно зайдет так далеко, что затронет проблему, на которую люди смотрят с большим возбуждением, но по-разному, оно вполне может вконец расшатать общество. Резкие расхождения по основополагающим вопросам редко (если вообще когда-нибудь) можно разрешить посредством избирательной урны; в конечном счете их можно решить, хотя и не разрешить, лишь через конфликт. История религиозных и гражданских войн служит этому суждению кровавым подтверждением.

Широкое использование рынка ослабляет нагрузку на общественную структуру, ибо снимает необходимость подчиняться общему мнению во всех видах охватываемой рынком деятельности. Чем шире диапазон деятельности, осуществляемой в рамках рынка, тем меньше вопросов, требующих чисто политического решения и, соответственно, нуждающихся в достижении согласия. В свою очередь, чем меньше вопросов, требующих согласия, тем вероятней добиться согласия и сохранить в то же время свободное общество.

Единодушие — это, разумеется, идеал. На практике же мы не можем тратить то время и те силы, которые потребовались бы для достижения полного единодушия по каждому вопросу. Нам приходится довольствоваться меньшим. Таким образом, мы вынуждены в интересах дела исходить из воли большинства. Что принцип большинства есть лишь дань целесообразности, а не основополагающий принцип сам по себе, ясно видно из того факта, что наша готовность прибегнуть к нему и размер требуемого нами большинства сами зависят от серьезности рассматриваемого вопроса. Если вопрос маловажен, и меньшинство спокойно относится к перспективе поражения при голосовании, довольно будет простого большинства голосов. С другой стороны, если меньшинство принимает какой-то вопрос близко к сердцу, простого большинства уже недостаточно. Мало кто из нас, к примеру, согласится,

чтобы вопрос о свободе слова решался простым большинством. Наша юридическая система проводит массу различий насчет того, какие вопросы требуют какого типа большинства. Крайним случаем являются вопросы, включенные в Конституцию США. Эти принципы столь важны, что мы готовы сделать целесообразности лишь самую минимальную уступку. Для их принятия было достигнуто некое подобие полного единства мнений, и нам потребуется некое подобие полного единства мнений для их изменения.

Включенный в нашу Конституцию и в писаные и неписаные конституции других стран принцип самоограничения, призывающий к отказу от следования воле большинства в известных вопросах, и содержащиеся в этих конституциях или их эквивалентах конкретные положения, запрещающие меры принуждения против индивидов, сами по себе следует считать достигнутыми посредством свободного обсуждения и отражающими существенное единодушие по поводу используемых средств.

Теперь я перейду к более конкретному, хотя все еще весьма общему рассмотрению вопроса о том, какие проблемы вообще нельзя решить посредством рынка (или можно, но такой ценой, что использование политических каналов будет предпочтительнее).

Правительство как установитель правил и третейский судья

Весьма важно провести различие между каждодневной деятельностью людей и теми рамками обычая и закона, в которых эта деятельность протекает. Каждодневная деятельность подобна действиям участников игры; рамки эти подобны правилам игры, в которой они участвуют. И точно так же, как в хорошей игре требуется, чтобы участники ее принимали как ее правила, так и третейского судью, который эти правила толкует и обеспечивает их соблюдение, в хорошем

обществе требуется, чтобы члены его согласились об общих условиях, которые будут регулировать отношения между ними, о методах арбитража в случае разных толкований этих условий и о каком-то способе обеспечить соблюдение общепринятых правил. Как и в игре, в обществе большинство правил общежития являются незапланированным следствием обычая и принимаются без рассуждения. Самое большее, мы без обиняков обсуждаем лишь их незначительное изменение, хотя совокупным результатом серии незначительных изменений может явиться резкое изменение характера игры или общества. Как в игре, так и в обществе ни единая система правил долго не продержится, если большинство участников не подчиняется ей большую часть времени без внешнего принуждения; иными словами, если нет широкого общественного согласия. Но мы не можем полагаться на один лишь обычай или на это согласие для того, чтобы толковать правила и добиваться их соблюдения; нам нужен третейский судья. Основная роль, которую государство играет в свободном обществе, тогда такова: предоставить средства, пользуясь которыми мы можем изменять правила; быть посредником, когда мы толкуем содержание правил по-разному; и заставить выполнять правила тех немногих, кто иначе не станет участвовать в игре.

Нужда в правительстве возникает в этих аспектах из-за того, что абсолютной свободы не бывает. Возможно, анархия звучит весьма привлекательно как философия, но в мире, состоящем из людей не идеальных, она нереалистична. Свобода одного, бывает, наталкивается на свободу другого, и когда это происходит, свободу одного следует сузить, чтобы сохранить свободу другого; как выразился однажды член Верховного суда, "моя свобода размахивать кулаками должна быть ограничена расстоянием до вашего носа".

Основная трудность в предписании той деятельности, которой следует заниматься государству, заключается в том, как разрешить такие конфликты между свободой различных индивидов. В некоторых случаях

ответить на этот вопрос легко. Нетрудно заручиться почти полным единодушием по поводу того тезиса, что свободу убивать своего соседа надо ограничить, дабы сохранить за последним свободу жить. В других случаях ответить не так уж просто. В области экономической большие затруднения связаны с конфликтом между свободой объединяться и свободой конкуренции. Какой смысл вкладывать в понятие "свободное", если оно определяет предпринимательство? В США "свободу" в этом случае понимают так, что каждый свободен сделаться предпринимателем, и это значит, что уже существующие предприниматели не свободны избавляться от конкурентов кроме как посредством продажи лучшего товара по той же цене или того же товара по более низкой цене. С другой стороны, континентальная традиция толкует это понятие в общих чертах так, что предприниматели свободны поступать так, как им заблагорассудится, в том числе сговариваться о ценах, делить рынки и пользоваться прочими способами изгнания потенциальных конкурентов. Видимо, наиболее сложная конкретная проблема в этой области касается объединений между рабочими, где особенно остро встает вопрос о свободе объединяться и свободе конкуренции.

Вот еще более существенная область экономики, в которой ответить на этот вопрос и сложно и весьма важно: определение прав собственности. Развившееся с течением веков и занесенное в наши законоуложения понятие собственности настолько сделалось частью нашего сознания, что мы о нем не задумываемся и не осознаем, до какой степени понятия о том, что же является собственностью и какие права предоставляет владение ею, представляют собою сложные социально обусловленные построения (а не самоочевидные истины). Например, позволяет ли мне мое право на владение землей и моя свобода распоряжаться своей собственностью по своему усмотрению отказывать другому в праве летать над моей землей в своем самолете? Или верх берет его право пользоваться своим

самолетом? Или это зависит от того, на какой высоте он летает? Или какой он производит шум? Требуется ли добровольный взаимообмен, чтобы он платил мне за право летать над моей землей? Или я должен платить ему, чтобы он воздержался от полетов над нею? Надо упомянуть лишь о гонорарах, авторском праве, патентах, пакетах акций корпораций, правах на водопользование и т.п., чтобы подчеркнуть роль общепринятых социальных правил в самом определении понятия собственности. Это также может навести на мысль, что наличие строго конкретного и общепринятого определения собственности во многих случаях куда важнее, чем само содержание этого определения.

Другая экономическая область, поднимающая особенно сложные проблемы, — это денежная система. Ответственность правительства за денежную систему признается давно. Ее недвусмысленно предусматривает положение Конституции, уполномочивающее Конгресс "чеканить монету и регулировать ее стоимость, равно как и стоимость иностранной монеты". Повидимому, ни в одной другой области экономической деятельности государственные полномочия не пользуются таким широким признанием. Это привычное и сейчас уже почти рефлекторное признание за правительством такой ответственности делает вдвойне необходимым глубокое понимание оснований для этой ответственности, ибо оно увеличивает опасность расширения правительственных полномочий за пределы деятельности, приемлемой в свободном обществе, — от обеспечения денежной структуры к заведованию распределением ресурсов среди индивидов. Мы подробно разберем эту проблему в главе III.

Резюмируем: организация экономической деятельности посредством добровольного взаимообмена предполагает, что мы обеспечим при помощи правительства соблюдение законопорядка, дабы не допустить принуждения одних людей другими, выполнение добровольно заключенных контрактов, определение прав собственности, толкование и соблюдение этих прав и функционирование кредитно-денежной системы.

Действия посредством правительства на основании внешних эффектов и технической монополии

Роль правительства, которую мы только что рассмотрели, состоит в том, чтобы делать вещи, которые рынок не в состоянии сделать сам для себя, а именно определять правила игры, выносить по ним третейские решения и обеспечивать их выполнение. Мы можем также пожелать сделать при помощи правительства какие-то вещи, которые теоретически осуществимы и при посредстве рынка, однако технические и прочие условия этому сильно препятствуют. Все они сводятся к тем случаям, когда строго добровольный взаимобмен либо чреват огромными издержками, либо практически невозможен. Такие случаи делятся на два общих класса: монополия и сходные изъяны рынка и внешние эффекты.

Взаимообмен по-настоящему доброволен только тогда, когда имеются почти равнозначные альтернативы. Монополия предполагает отсутствие альтернатив и этим ущемляет свободу взаимодействия. На практике монополия часто, хотя и не всегда вырастает из правительственной поддержки или из сговора между отдельными лицами. В этом случае проблема состоит в том, чтобы либо избегать правительственного содействия монополии, либо строже следить за соблюдением правил, например тех, которые содержатся в нашем антитрестовском законодательстве. Монополия, однако, может возникнуть и из-за того, что существование всего одного производителя или предприятия более целесообразно в техническом отношении. Я осмелюсь заявить, что таких случаев меньше, чем обычно полагают, но они безусловно бывают. Простейшим примером может служить телефонное обслуживание данной местности. Я обозначу такие случаи "технической" монополией.

Когда технические обстоятельства делают монополию естественным результатом конкурирующих

рыночных сил, имеются, по всей видимости, лишь три альтернативы: частная монополия, государственная монополия и государственное регулирование. Все три нехороши, так что нам придется выбирать из нескольких зол. Изучив государственное регулирование монополий в США, Генри Саймонс нашел результаты его столь безобразными, что счел государственную монополию меньшим злом. Видный немецкий либерал Вальтер Юкен (Eucken) изучил государственную монополию на немецких железных дорогах и нашел ее результаты столь безобразными, что счел государственное регулирование меньшим злом. Много почерпнув у обоих, я скрепя сердце заключил, что наименьшим злом будет, если она вообще возможна, частная монополия.

Если бы общество было настолько статичным, что породившие техническую монополию условия наверняка сохранились бы и в дальнейшем, я мало бы верил в это решение. Однако в быстро изменяющемся обществе условия, порождающие техническую монополию, тоже часто меняются, и у меня есть подозрение, что и государственное регулирование и государственная монополия смогут реагировать на такое изменение условий менее гибко и дадут меньшую возможность к упразднению, чем монополия частная.

Прекрасным примером служат американские железные дороги. В XIX в. значительная железнодорожная монополия была, видимо, неизбежна в силу технических причин. Этим обосновывали создание комитета по межштатному транспорту и торговле (Interstate Commerce Commission, или ICC). Но условия изменились. Появление автомобильного и воздушного транспорта низвело монопольный элемент в железных дорогах до самого ничтожного уровня. И тем не менее, мы так и не упразднили ICC. Напротив, ICC, бывший поначалу органом для защиты публики от эксплуатации со стороны железных дорог, превратился в орган по защите железных дорог от конкуренции со стороны грузовиков и других транспортных средств, а еще позднее — и по защите существующих автотранспортных компаний от

конкуренции со стороны новичков. Точно так же в Англии после национализации железных дорог автотранспорт сначала сделали государственной монополией. Если бы американские железные дороги никогда не подвергались регулированию, почти наверняка транспорт, включая и железные дороги, сделался бы к сегодняшнему дню весьма конкурентоспособной отраслью экономики, в которой не осталось бы почти элементов монополии.

Однако выбор из зол частной монополии, государственной монополии и государственного регулирования нельзя сделать раз и навсегда, вне зависимости от конкретных обстоятельств. Если речь идет о технической монополии на услугу или товар, без которых трудно обойтись, и если монополия власть приобретает большой размах, даже краткосрочные результаты частной нерегулируемой монополии могут оказаться неприемлемыми, и тогда меньшим злом может сделаться государственное регулирование или собственность на нее.

Иногда техническая монополия может служить оправданием фактической государственной монополии. Она не может сама по себе оправдать государственную монополию, создавшуюся за счет законодательного запрета с ней конкурировать. Например, совершенно ничем не оправдана наша нынешняя почтовая монополия. Можно доказывать, что доставка почтовых отправок – это техническая монополия, и что государственная монополия является наименьшим из всех зол. Рассуждая таким образом, можно обосновать еще существование государственной почты, но никак не нынешнее законодательство, запрещающее доставку почтовых отправок кому бы то ни было другому. Если доставка почты есть техническая монополия, то никто и так не выдержит конкуренции с правительством. А если нет, то правительству незачем ею заниматься. Ответить на это можно единственным способом: допустить к ней других.

Историческая причина того, что у нас существует почтовая монополия, следующая: частная компания

”Пони-экспресс”, развозившая почту по всему американскому континенту, так хорошо вела дело, что когда правительство занялось трансконтинентальной доставкой почтовых отправок, оно не смогло конкурировать с ней успешно и стало нести убытки. Результатом этого явился закон, запрещавший кому бы то ни было другому доставлять почту. Вот почему ”Адамс экспресс компани” является сегодня инвестиционным трестом, а не действующей компанией. Я полагаю, что если бы заниматься доставкой почты разрешили всем, кто пожелает, ею заинтересовалось бы большое количество фирм, и эта архаическая область экономической деятельности очень скоро претерпела бы революционные изменения.

Вторая общая категория случаев, в которых строго добровольный взаимобмен невозможен, возникает тогда, когда действия одних лиц имеют на других лиц такое воздействие, за которое с них нецелесообразно взыскивать и за которое их невозможно компенсировать. Это проблема ”внешних эффектов”. Очевидным примером послужит загрязнение ручья. Человек, загрязняющий ручей, по сути дела заставляет других обменивать чистую воду на грязную. Возможно, что эти другие будут не прочь произвести этот обмен за деньги. Но действуя поодиночке, они вряд ли смогут избежать этого обмена или добиться надлежащей компенсации.

Менее очевидным примером служит эксплуатация автодорог. В данном случае технически возможно установить, сколько с кого причитается за пользование шоссе, и таким образом отдать их в частное ведение. Однако когда речь идет об автомагистрали (general access road) с большим числом въездов и выездов, сбор платы за пользование ею будет чрезвычайно дорогостоящим предприятием, если взыскивать в зависимости от предоставленных каждому индивиду услуг, ибо в таком случае придется собирать дорожную пошлину на каждом въезде. Налог на бензин является куда более дешевым методом взыскания пошлины, более или менее отражающим, в каких пределах водитель

пользовался автодорогой. Однако этот метод не позволяет точно соотнести каждую выплату с конкретным использованием автодороги. В связи с этим вряд ли возможно, чтобы частно-предпринимательский сектор предоставлял эти услуги и собирал дорожную пошлину без установления широкой частной монополии.

Эти соображения не относятся к дальним скоростным автострадам (long-distance turnpikes) с большой плотностью движения и ограниченным числом въездов и выездов. В их случае стоимость сбора невелика и уплачивается теперь во многих местах, да к тому же часто существует множество альтернативных решений, поэтому здесь проблема монополии серьезно не встает. Поэтому есть все основания для того, чтобы эти автодороги находились в частном владении и ведении, и компания, ведающая автодорогой, должна получать налоги на бензин, взысканные в связи с пользованием ею.

Интересный пример представляют парки и заповедники, поскольку они иллюстрируют разницу между случаями, обоснованными внешними эффектами, и случаями, ими не обоснованными, и поскольку почти каждый с первого взгляда признает содержание заповедников одной из очевидно важных функций правительства. Однако на самом деле если внешними эффектами еще можно обосновать существование городских парков, ими нельзя обосновать государственные заповедники типа Йеллоустоунского парка или Большого Каньона. В чем коренное различие между ними? — в случае городского парка чрезвычайно сложно определить, кто извлекает из него пользу, и взыскать соответствующую плату. Если парк находится в центре города, окружающие его дома выигрывают от существования открытого пространства, и в выигрыше остаются также проходящие через или мимо него. Держать сборщиков пошлины у каждого входа или взимать ежегодную плату с каждого выходящего на парк окна и дорого и сложно. С другой стороны, въездов в государственные заповедники вроде Йеллоустоуна немного; большинство посетителей проводят в них достаточно много

времени, поэтому вполне реально поставить по каске у всех въездов и взимать входную плату. Да сейчас это и делается, хотя плата за вход не покрывает всех издержек. Если публике настолько нравится этот вид деятельности, что она готова за него платить, у частного предпринимателя есть полный резон обеспечить ее такими заповедниками. И, разумеется, сейчас есть немало частных предприятий такого рода. Я что-то не могу себе представить никаких внешних эффектов или важных монопольных эффектов, которые бы оправдали участие правительства в этой области.

Соображения вроде тех, которые я рассматривал в категории внешних эффектов, используются для обоснования буквально всех мыслимых видов государственного вмешательства. Однако во многих случаях эти обоснования есть лишь попытка обеспечить свой собственный интерес, а не добросовестное применение концепции внешних эффектов. Эти эффекты – палка о двух концах. Они могут послужить причиной как для сужения деятельности правительства, так и для ее расширения. Внешние эффекты мешают добровольному взаимообмену, потому что очень сложно установить их воздействие на третьих лиц и измерить их величину. Но с этой же сложностью сопряжена и деятельность государства. Трудно установить, когда внешние эффекты достаточно велики, чтобы оправдать издержки, связанные с их преодолением, и еще труднее распределить эти издержки надлежащим образом. В результате этого когда правительство делает что-то для преодоления внешних эффектов, оно отчасти создает дополнительный набор внешних эффектов тем, что не взыскивает с индивидов, сколько положено, и не компенсирует надлежащим образом их затрат. Какие эффекты серьезнее: первоначальные или эти новые, – зависит в каждом отдельном случае от конкретных обстоятельств, и ответить на этот вопрос можно лишь в самых общих чертах. Далее, использование правительства для преодоления внешних эффектов само по себе имеет весьма важный внешний эффект, не имеющий

отношения к конкретному поводу, вызвавшему соответствующие правительственные действия. Каждый акт правительственного вмешательства имеет прямым своим результатом сужение области индивидуальной свободы и косвенным образом угрожает сохранению свободы в силу причин, обоснованных в первой главе.

Наши принципы не дают твердых рецептов насчет того, в каких пределах уместно пользоваться правительством для совместного выполнения задач, которые нам сложно или невозможно выполнить посредством строго добровольного взаимобмена. В каждом случае, когда предлагают прибегнуть к правительственному вмешательству, нам следует составить балансовую видимость и записать в нее по отдельности преимущества и недостатки такого вмешательства. Наши принципы говорят нам, какие факторы следует записать слева, а какие – справа, и дают нам основу для того, чтобы решить, какое значение придавать разным факторам. В особенности нам следует всегда заносить в графу недостатков любого потенциального правительственного вмешательства тот его внешний эффект, что оно представляет угрозу для свободы, и придавать этому эффекту большое значение. Какое именно значение придавать ему или другим факторам, зависит от обстоятельств. Например, если уже имеющее место правительственное вмешательство невелико, мы придадим меньшее значение отрицательным результатам добавочного правительственного вмешательства. В этом одна из главных причин того, что многие прежние либералы вроде Генри Саймонса, писавшие в то время, когда масштабы правительственной деятельности были по сегодняшним понятиям невелики, были готовы возложить на правительство такие обязанности, которых сегодняшние либералы уже не одобряют, так разрослись теперь правительственные полномочия.

Действия, принимаемые при посредстве правительства на патерналистских основаниях

Свободы есть смысл добиваться лишь для людей, за себя отвечающих. Мы не верим в свободу для безумцев и детей. Нельзя убежать от необходимости провести разграничительную черту между дееспособными и всеми прочими индивидами, но это означает в то же время, что наша конечная цель – свобода – есть по сути своей понятие двусмысленное. Патернализм неизбежен для тех, кто, по нашему разумению, не отвечает за свои поступки.

Самый чистый случай мы имеем, видимо, тогда, когда речь идет о безумцах. Давать им свободу мы не хотим, но и стрелять их мы тоже не собираемся. Было бы замечательно, если бы для предоставления им крова и ухода мы могли полагаться на добровольную деятельность индивидов. Но, мне думается, нельзя исключить той возможности, что такой благотворительности окажется недостаточно, хотя бы из-за внешнего эффекта, заключенного в том обстоятельстве, что я оказываюсь в выигрыше, если другой тратится на уход за душевнобольным. По этой причине мы можем предпочесть, чтобы уход за ними был организован правительством.

С детьми дело обстоит сложнее. Конечной функциональной единицей нашего общества является семья, а не индивид. Однако принятие семьи за единицу базируется в значительной степени на целесообразности, а не на принципе. Мы полагаем, что родители, как правило, лучше всего способны защитить интересы своих детей и вырастить из них ответственных индивидов, которым свобода окажется по плечу. Однако мы не верим в свободу родителей делать с другими людьми все, что им заблагорассудится. Дети являются дееспособными индивидами в зародыше, и тот, кто верует в свободу, верует и в необходимость защиты их неотъемлемых прав.

Если выразиться по-другому – и, на первый взгляд, отчасти бездушно – дети являются одновременно потребительским товаром и потенциально ответственными членами общества. Свобода индивидов пользоваться своими экономическими ресурсами по своему усмотрению включает свободу использовать их на то, чтобы иметь детей, то есть, так сказать, покупать услуги детей в качестве особой формы потребления. Однако после того, как вы воспользовались этим выбором, дети приобретают ценность сами по себе и обладают своей собственной свободой, не являющейся продолжением свободы их родителей.

Патерналистские основания для правительственной деятельности во многих отношениях коробят либерала больше всего, ибо требуют принятия принципа (что одни люди могут решать за других), который либерал в большинстве его приложений считает предосудительным и на котором он справедливо усматривает печать своих интеллектуальных оппонентов, приверженцев коллективизма в том или ином его обличи, будь то коммунизм, социализм или государство всеобщего благосостояния. Тем не менее, нет смысла притворяться, что проблемы проще, чем на самом деле. В каком-то объеме патернализм необходим, от этого не убежишь. Как писал в 1914 г. Дэйси по поводу закона о защите умственно неполноценных, "Закон об умственной неполноценности есть первый шаг по пути, на который не откажется вступить ни один здравомыслящий человек, но который, если зайти по нему слишком далеко, приведет государственных деятелей к таким трудностям, какие им будет сложно преодолеть без изрядного ущемления личной свободы".* Нет рецептов, которые подсказали бы нам, где остановиться. Мы вынуждены полагаться на свои собственные, отнюдь не

* A. V. Dicey, *Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century* (2d. ed.; London: Macmillan & Co., 1914), p. li.

безукоризненные суждения, а когда мы пришли к какому-нибудь суждению, — на свою способность убедить других в его истинности или на их способность нас переубедить. Как и во всем остальном, нам приходится полагаться на некое общее мнение, составленное несовершенными и предубежденными людьми посредством свободного обсуждения и методом проб и ошибок.

Заключение

Правительство, которое поддерживает законопорядок, определяет права собственности, служит нам средством изменения прав собственности и других правил экономической игры, выносит третейские решения по поводу разных толкований этих правил, обеспечивает соблюдение контрактов, споспешествует конкуренции, обеспечивает кредитно-денежную систему, противодействует техническим монополиям и преодолевает внешние эффекты, достаточно важные по общему мнению для того, чтобы оправдать правительственное вмешательство, и которое дополняет частную благотворительность и семью в деле защиты недееспособных, будь то умалишенные или дети, — такое правительство определенно выполняет важные функции. Последовательный либерал не является анархистом.

Но очевидно также, что такое правительство будет иметь четко ограниченные функции и воздержится от многих видов деятельности, которыми теперь занимаются федеральное и штатные правительства в Америке и власти в других западных странах. В последующих главах некоторые из этих видов деятельности будут разобраны несколько подробнее, а кое-какие из них были уже затронуты выше, однако чтобы очертить ту роль, которую либерал оставит за правительством, имеет смысл просто перечислить под конец этой главы некоторые виды деятельности, которыми занимается в настоящий момент правительство США и

которые, на мой взгляд, нельзя оправдать в свете выше-
означенных принципов:

1. Поддержание паритетных цен на сельскохозяйственные продукты.

2. Импортные тарифы или ограничения на экспорт, такие как нынешние квоты на импорт нефти, сахарные квоты, и т.п.

3. Правительственный контроль над объемом производства, например, посредством фермерской программы (farm program) или через пропорциональное распределение нефти, осуществляемое Техасской железнодорожной комиссией.

4. Контроль над квартплатой (rent control) типа все еще практикуемого в Нью-Йорке или более общий контроль над ценами и заработной платой вроде того, который был введен во время и после Второй мировой войны.

5. Законодательно установленные минимальные ставки заработной платы или максимальные цены, такие как законодательно установленный максимум в ноль процентов, который коммерческий банк может выплачивать по вкладам до востребования, или законодательно фиксированные максимальные проценты, которые позволяется выплачивать на сбережения и срочные депозиты.

6. Детальное регулирование областей экономической деятельности, такое как регулирование транспорта Комитетом по межштатному транспорту и торговле. Когда такое регулирование первоначально ввели для железных дорог, его еще можно было обосновать соображениями технической монополии, но они теперь не приложимы ни к одному виду транспорта. Другой пример – детальное регулирование банковского дела.

7. Аналогичный пример, заслуживающий особого внимания, поскольку он связан с цензурой и нарушениями свободы слова, – это контроль над радио и телевидением, осуществляемый Федеральной комиссией по связи (Federal Communications Commission).

8. Нынешние программы социального обеспечения, особенно программы помощи престарелым (old-age programs) и пенсионного обеспечения, по сути дела заставляющие людей (а) расходовать определенную часть своих доходов на покупку страховки на пенсию по старости и (б) покупать страховку у государственной компании.

9. Существующие в различных штатах и городах законы о лицензировании, разрешающие заниматься определенными видами производственной и хозяйственной деятельности только держателям соответствующих лицензий (когда лицензия — это не просто налог, который должен платить каждый занимающийся соответствующей деятельностью, а нечто сверх того).

10. Так называемое государственное жилищное строительство (public housing) и масса других субсидированных программ, направленных на расширение жилищного строительства, таких как гарантирование закладных, осуществляемое Федеральным управлением жилищного строительства (Federal Housing Administration) и Управлением по делам ветеранов (Veterans Administration) и т.п.

11. Военская повинность в мирное время. Принципам свободного рынка соответствует добровольная армия, иными словами, наем солдат на службу. Непростительно не заплатить цену, надобную для привлечения надлежащего числа солдат. Нынешняя система неравноправна и произвольна, она серьезно ущемляет свободу молодых людей распоряжаться своей жизнью и скорее всего обходится еще дороже, чем рыночная альтернатива (другое дело всеобщее военное обучение для подготовки резервов на случай войны; его можно оправдать, исходя из либеральных позиций).

12. Парки и заповедники, как уже говорилось выше.

13. Законодательный запрет на доставку почты за деньги.

14. Платные автодороги, находящиеся в собственности и ведении правительства, о чем см. выше.

Этот список далеко не полон.

Глава III

КОНТРОЛЬ НАД ДЕНЬГАМИ

“Полная занятость” и “экономический рост” сделались за последние десятилетия излюбленными предложениями для расширения правительственного вмешательства в экономические дела. Говорят, что свободная частно-предпринимательская экономика по природе своей лишена стабильности. Если ее предоставить самой себе, она приведет к регулярно повторяющимся циклам, состоящим из бумов и спадов. Поэтому в дело должно вмешаться правительство, которое уберезет экономику от этих шатаний. Такие доводы обладали особенной убедительной силой во время и после Великого экономического кризиса 30-х годов и послужили одним из главных побудительных мотивов Нового курса в США и аналогичного расширения правительственного вмешательства в других странах. Позднее более популярным лозунгом сделался “экономический рост”. Доказывают, что правительство должно позаботиться о развитии экономики, дабы предоставить необходимые средства для холодной войны и продемонстрировать неприсоединившимся странам, что демократия способна развиваться быстрее, чем коммунистическое государство.

Эти доказательства вполне порочны. На самом деле, Великий экономический кризис, как и большинство других периодов жестокой безработицы, явился результатом правительственной беспомощности, а не нестабильности, присущей частной экономике. Ответственность за кредитно-денежную политику была возложена на особый правительственный орган – Федеральную резервную систему. В 1930 и 1931 гг. она выполняла свои обязанности столь бездарно, что превратила умеренное сокращение деловой активности в настоящую катастрофу (см. разбор этой проблемы ниже, стр. 74-78). Точно так же и сегодня правительственные

меры являются одним из важнейших факторов, тормозящих экономический рост в США. Тарифы и прочие ограничения международной торговли, тяжелое налоговое бремя и сложная и несправедливая структура налогообложения, регулятивные комиссии, установление правительством заработной платы и цен и сонм других мер побуждает людей злоупотреблять ресурсами и использовать их кое-как, а также приводят к ненормальностям в инвестировании новых накоплений. И для экономической стабильности, и для роста нам насущно необходимо сокращение государственного вмешательства, а не его расширение.

Такое сокращение все равно оставит за правительством важную роль в этих областях. Нам следует использовать правительство для обеспечения стабильной кредитно-денежной структуры свободного общества, что является составной частью его функции по обеспечению стабильной законодательной структуры. Желательно также, чтобы мы использовали правительство для обеспечения общей юридической и экономической структуры, которая позволила бы людям осуществлять развитие экономики, если таковое согласуется с их ценностями.

Основными областями государственной политики, имеющими отношение к экономической стабильности, являются кредитно-денежная и бюджетная политика. В этой главе обсуждается внутренняя кредитно-денежная политика, в следующей – международная кредитно-денежная структура, и в главе V – бюджетная политика.

В этой и в следующей главах наша задача заключается в том, чтобы удержать курс между двумя взглядами, ни один из которых неприемлем, хотя в каждом есть свои привлекательные стороны. Сциллу здесь представляет мнение, что чисто автоматический золотой стандарт одновременно и целесообразен, и возможен, и что он способен разрешить все проблемы, связанные с развитием экономического сотрудничества между индивидами и странами в стабильных условиях. Харибдой

является мнение, что необходимость приспособливаться к непредвиденным обстоятельствам требует вручения широкой дискреционной власти группе специалистов, собранной в некоем "независимом" центральном банке или в каком-то бюрократическом органе. Ни то, ни другое мнение не явило собой удовлетворительного решения в прошлом, и маловероятно, чтобы они явили его в будущем.

Либерал по природе своей боится концентрации власти. Цель его состоит в том, чтобы сохранить максимальную степень свободы для каждого отдельного индивида, причем так, чтобы свобода одного не мешала при этом свободе другого. По его мнению, для этого надобно, чтобы власть была рассредоточена. Он с подозрением относится к передаче государству любой функции, которая могла бы быть выполнена посредством рынка, поскольку добровольное сотрудничество заменяется при этом принуждением, и поскольку расширение роли правительства угрожает свободе в других областях.

Необходимость рассредоточения власти представляет собою особо сложную проблему, когда речь идет о деньгах. По общему признанию, на правительстве должна лежать какая-то ответственность за денежные дела. Также по общему признанию, контроль над деньгами может явиться мощным средством контроля над экономикой. Заложенная в нем сила ярко выразилась в знаменитом ленинском афоризме о том, что для разрушения общества надо подорвать деньги. Более прозаическим образом сила его выражается в том, насколько контроль над деньгами с незапамятных времен помогал суверену выжимать высокие налоги из населения, очень часто без официального согласия легислатуры, если таковая имелаась. Так происходило в старые времена, когда монархи портили монету и пользовались прочими подобными уловками, и так происходит в наши дни, когда мы обзавелись более изощренными современными методами вроде пуска печатного станка или просто подчистки бухгалтерских

книг. Проблема заключается в том, чтобы утвердить систему, которая позволит правительству нести ответственность за деньги, но в то же время ограничит власть, предоставляемую при этом правительству, и не даст использовать эту власть для ослабления — а не упрочения — свободного общества.

Товарный стандарт

Исторически сложилось, что на протяжении столетий во множестве самых разных стран чаще всего прибегали к торговому стандарту, то есть к использованию в качестве денег какого-то вещественного товара, например, золота или серебра, меди или олова, сигарет или коньяка и всяких прочих товаров. Если бы деньги состояли полностью из какого-нибудь вещественного товара такого рода, то, в принципе, никакой нужды в правительственном контроле не было бы. Количество обращающихся в обществе денег зависело бы от стоимости производства денежного товара, а не иных обстоятельств. Изменения в количестве денег зависели бы от технических условий производства денежного товара и от изменений в спросе на деньги. Именно этот идеал вдохновляет многих приверженцев автоматического золотого стандарта.

Реально существующие товарные стандарты весьма далеко отходили от этой простой модели, не требующей государственного вмешательства. На протяжении истории товарный стандарт (к примеру, золотой или серебряный) сопровождался появлением фидуциарных денег той или иной разновидности, в теории подлежащих обмену на соответствующий денежный товар на твердо установленных условиях. Появление их вызывалось вполне веской причиной. С точки зрения общества в целом, товарный стандарт обладает тем коренным недостатком, что для умножения наличного количества денег требуется использовать реальные ресурсы. Людям приходится хорошо потрудиться, чтобы выкопать

золото из земли в Южной Африке (дабы потом снова похоронить его в Форт-Ноксе или каком-то ином подобном месте). Необходимость использования реальных ресурсов для функционирования товарного стандарта побуждает людей изыскивать иные способы достижения того же результата, не сопряженные с применением этих ресурсов. Если люди станут принимать в качестве денег бумажки с надписью "Я обещаю выплатить такое количество единиц товарного стандарта", эти бумажки смогут выполнить ту же функцию, что куски настоящего золота или серебра, но для производства их понадобятся куда меньшие ресурсы. Это обстоятельство, которое я несколько подробнее разобрал в другом месте,* представляет, с моей точки зрения, коренной недостаток товарного стандарта.

Будь автоматический товарный стандарт целесообразен, он представил бы собою прекрасное решение стоящей перед либералом дилеммы: стабильную денежную систему, не связанную с опасностями безответственного употребления финансовой власти. Если бы, к примеру, широкая публика, проникнутая мифологией золотого стандарта и считающая, что правительственное вмешательство в его функционирование безнравственно и вредно, твердо поддерживала подлинный золотой стандарт, при котором 100% денег в стране буквально состояли бы из золота, у нас имелась бы действенная гарантия, что правительство не сможет устраивать всякие комбинации с валютой и вообще предпринимать безответственные финансовые действия. При таком стандарте правительство будет обладать весьма ограниченными кредитно-денежными полномочиями. Но, как уже отмечалось, исторически такой автоматической системы никогда не получалось. Она всегда тяготела к превращению в смешанную систему, в дополнение к денежному товару содержащую такие фидуциарные

* *A Program for Monetary Stability* (New York: Fordham University Press, 1959) pp. 4-8.

элементы, как банковские билеты и депозиты или государственные банкноты. А как только появлялись фидуциарные элементы, правительственного контроля над ними избежать становилось очень трудно, даже если они были выпущены частными лицами. В основном это обуславливалось трудностями борьбы с фальшивомонетничеством или его экономическими эквивалентами. Фидуциарные деньги представляют собою контракт, обещающий уплату стандартными деньгами. Чаще всего складывается так, что между заключением такого контракта и его реализацией проходит значительный промежуток времени. В связи с этим обеспечить выполнение контракта непросто; отсюда же и соблазн заключать мошеннические контракты. В дополнение к этому, стоит появиться фидуциарным элементам, как на само правительство нападает почти непоборимый соблазн тоже выпускать фидуциарные деньги. Поэтому на практике товарные стандарты всегда тяготели к превращению в смешанные, сопряженные с активным государственным вмешательством.

Следует отметить, что несмотря на все аргументы, выдвигаемые многими в пользу золотого стандарта, в наши дни почти никто не хочет натурального, стопроцентного золотого стандарта. Те, кто, по их словам, хотят золотого стандарта, почти без исключения имеют в виду ныне существующий стандарт или стандарт, действовавший в 1930-х гг.; они имеют в виду золотой стандарт, осуществляемый центральным банком или каким-то иным государственным учреждением, которое держит небольшое количество золота в качестве "обеспечения" (если воспользоваться этим весьма неточным термином) фидуциарных денег. Некоторые заходят настолько далеко, что призывают к золотому стандарту того типа, который действовал в 1920-х гг., когда в обращении буквально находилось золото или золотые сертификаты, использовавшиеся в качестве разменных денег (золотомонетный стандарт), однако даже они предпочитают, чтобы с золотом сосуществовали государственные фидуциарные деньги плюс

депозиты, выпускаемые банками, которые держат частичные резервы в виде либо золота, либо фидуциарных денег. Даже в так называемые лучшие дни золотого стандарта в XIX в., когда Английский банк будто бы искусно оперировал этим стандартом, денежная система была очень далека от полностью автоматического золотого стандарта. Даже тогда этот стандарт вовсю контролировался и регулировался. А теперь дело приняло куда более крайний оборот, поскольку многие страны одна за другой встали на ту точку зрения, что правительство ответственно за "полную занятость".

Я прихожу к заключению, что автоматический товарный стандарт не является ни реалистическим, ни желательным решением проблемы установления кредитно-денежной структуры свободного общества. Он нежелателен, потому что с ним связаны большие издержки в виде ресурсов, использующихся для производства денежного товара. Он нереалистичен, потому что нет в наличии мифологии и представлений, которые сделали бы его эффективным.

Этот вывод подкрепляется не только вышеупомянутыми общими историческими данными, но и конкретным американским опытом. С 1879 г., когда Соединенные Штаты возобновили золотые платежи после Гражданской войны, по 1913 г. в США действовал золотой стандарт. Хотя он был ближе к полностью автоматическому золотому стандарту, чем то, что мы имеем с конца Первой мировой войны, он все равно являлся далеко не стопроцентным золотым стандартом. Правительство выпускало бумажные деньги, а банки выпускали большую часть средств обращения страны в виде депозитов; банковские операции строго регулировались государственными органами: национальные банки регулировались Контролером денежного обращения, а банки штатов — соответствующими банковскими органами. Золото, находившееся в руках казначейства и банков или непосредственно у частных лиц в виде монет или золотых сертификатов, в

зависимости от года составляло 10 или 20% денежной массы. Остальные 80-90% состояли из серебра, не обеспеченных металлическим резервом денег и банковских депозитов, не соотносившихся с золотым резервом.

Глядя задним числом, может показаться, что эта система функционировала достаточно хорошо. Но в то время американцы явно думали иначе. Одним из признаков недовольства явились преппирательства по поводу серебра 1880-х годов, кульминацией которых была знаменитая речь Вильяма Брайана о "золотом кресте",* задавшая тон выборам 1896 года. Преппирательства эти, в свою очередь, были в значительной степени ответственны за глубокий экономический застой в начале 1890-х годов. Они вызвали опасения, что США откажутся от золотого стандарта, вследствие чего доллар упадет в цене по сравнению с другими валютами. Это привело к массовому отказу от доллара и утечке капитала, вызвавшей дефляцию в США.

Следовавшие один за другим финансовые кризисы 1873, 1884, 1890 и 1893 гг. вызвали волну требований со стороны делового мира и банков о проведении банковской реформы. Паника 1907 года, когда банки дружно отказались выдавать деньги со счетов по первому требованию, наконец превратила чувство недовольства финансовой системой в решительные требования правительственных действий. Конгресс создал Национальную кредитно-денежную комиссию, и ее рекомендации, оглашенные в 1910 году, воплотились в Законе о федеральных резервах 1913 года. Содержавшиеся в Законе реформы пользовались поддержкой всех общественных слоев, от рабочего класса до банкиров, и обеих политических партий. Председателем Национальной кредитно-денежной комиссии был

* Видный американский юрист и политический деятель Вильям Дженнингс Брайан (1860-1925), выступая на съезде Демократической партии 8 июля 1896 г., высказался против золотого стандарта и завершил свою речь словами: "... мы не распнем человечество на золотом кресте" — Прим. пер.

республиканец Нельсон Олдрич, а главным сторонником Закона о федеральных резервах в Сенате был демократ Картер Гласс.

На практике изменения в финансовой структуре, привнесенные законом о федеральных резервах, оказались куда более далеко идущими, чем рассчитывали его авторы и приверженцы. В момент принятия этого закона во всем мире господствовал золотой стандарт, отнюдь не вполне автоматический, но подходивший к этому идеалу куда ближе, чем все, что мы имели с тех пор. Никто не сомневался, что так будет продолжаться и дальше, и власть Федеральной резервной системы будет таким образом ограничена весьма тесными рамками. Не успели провести этот закон, как грянула Первая мировая война. Начался массовый отказ от золотого стандарта. К концу войны Резервная система была уже не привеском к золотому стандарту, рассчитанным на то, чтобы обеспечить обмен одной формы денег на другие и осуществлять надзор над банками. Она превратилась в мощный орган, способный устанавливать количество денег в Соединенных Штатах и влиять на международные финансовые условия во всем мире.

Полномочный финансовый орган

Создание Федеральной резервной системы ознаменовало собой наиболее значительное изменение в американских кредитно-денежных институтах по крайней мере с тех пор, как был принят Национальный закон о банковском деле времен Гражданской войны. Впервые со времени истечения хартии Второго банка США в 1836 году был учрежден отдельный официальный орган, наделенный конкретной ответственностью за состояние денежных дел и теоретически имеющий достаточную власть, чтобы обеспечить денежную стабильность или по крайней мере предотвратить резкую нестабильность. В связи с этим будет поучительно сравнить то, что происходило до и после его создания, т.е. скажем, — если взять два равновеликих периода, — с

конца Гражданской войны до 1914 года и с 1914 года до настоящего момента.

Второй период явно отличался большей экономической нестабильностью, измерять ли нестабильность колебаниями денежной массы, цен или объема производства. Возросшая нестабильность отчасти объясняется последствиями двух мировых войн, случившихся во второй период и в любом случае явившихся бы источниками нестабильности вне зависимости от наличной кредитно-денежной системы. Однако если даже исключить войну и послевоенные годы и рассматривать только мирные годы, скажем, с 1920 по 1939 и с 1947 по настоящий момент, результат остается тот же. После создания Резервной системы денежная масса, цены и объем производства были явно более нестабильны, чем прежде. Полоса наиболее драматической нестабильности падает, разумеется, на период между двумя войнами, содержащий несколько сильных сокращений экономической активности (1920-1921, 1929-1933 и 1937-1938 гг.). В истории Америки не было ни одного другого двадцатилетнего периода, содержавшего целых три сильных сокращения.

Это грубое сравнение не доказывает, конечно, что Федеральная резервная система не сыграла роли в укреплении денежной стабильности. Возможно, трудности, с которыми столкнулась Система, были похуже, чем при ранее существовавшей кредитно-денежной структуре, и оставаясь та в силе, привели бы к еще большей денежной нестабильности. Однако это грубое сравнение по крайней мере должно побудить читателя помедлить перед тем, как он возьмет на веру часто бытующее убеждение, что такое старое, могущественное и разветвленное учреждение, как Федеральная резервная система, выполняет необходимую и уместную функцию и служит для достижения целей, ради которых оно было создано.

Внимательно изучив исторические данные, я лично убежден, что разная экономическая стабильность, выявленная этим грубым сравнением, на самом деле

объясняется разными кредитно-денежными учреждениями. Эти данные убедили меня, что рост цен во время и сразу после Первой мировой войны по крайней мере на треть объясняется созданием Федеральной резервной системы и не имел бы места, если бы старая банковская система оставалась в силе, и что жестокость каждого из сокращений экономической активности (1920-1921, 1929-1933 и 1937-1938 гг.) явилась прямым результатом определенных действий (или бездействия) резервного органа и не имела бы места при прежних денежных и банковских порядках. В эти и иные моменты вполне могли бы случиться экономические спады, но весьма маловероятно, чтобы хоть один из них превратился в сильное сокращение экономической деятельности.

Очевидно, что я не в состоянии привести здесь этих данных.* Однако в связи с тем, что Великая депрессия 1929-1933 гг. сыграла важную роль в формировании (я бы сказал: в деформировании) взглядов широкой публики на участие правительства в экономических делах, возможно, есть смысл более подробно поговорить о том, как следует истолковывать этот эпизод в свете имеющихся данных.

В связи с его драматическим характером, крах фондовой биржи в октябре 1929 года, положивший конец наблюдавшейся в предыдущие два года тенденции к повышению курсов, часто считают началом и главной непосредственной причиной Великой депрессии. Это не так. Пик деловой активности был достигнут в середине 1929 года, за несколько месяцев до краха. Вполне возможно, что пик был достигнут так рано отчасти в результате ограничения кредита, проводившегося Федеральной резервной системой, которая

* См. мою *A Program for Monetary Stability* и Milton Friedman and Anna J. Schwartz, *A Monetary History of the United States, 1867-1960*. (Национальное бюро экономических исследований готовит книгу к выпуску в издательстве Принстонского университета).

пыталась этим унять "спекуляцию": таким косвенным образом фондовая биржа могла сыграть роль в подготовке сокращения экономической активности. Крах фондовой биржи, в свою очередь, несомненно повлиял косвенным образом на доверие бизнесменов и на готовность людей тратить деньги, в результате чего деловая активность ослабла. Однако сами по себе эти обстоятельства не могли привести к резкому падению экономической активности. Самое большее они были способны несколько продлить ее сокращение и сделать его сильнее обычных небольших спадов, сопровождавших экономическое развитие Америки на всем протяжении нашей истории; но к катастрофе они привести не могли.

Примерно в течение первого года в сокращении экономической активности не проявилась еще ни одна из тех особенных черт, которые будут господствовать в его последующем развитии. Экономический спад был сильнее, чем он обычно бывает в первый год большинства сокращений, — возможно, из-за краха фондовой биржи плюс из-за необыкновенно стесненного кредита, установившегося с середины 1928 года. Однако в нем не было никаких качественно новых особенностей, никаких признаков обвала в крупную катастрофу. Если отбросить наивные рассуждения *post hoc ergo propter hoc*, в экономической ситуации на, скажем, сентябрь или октябрь 1930 года не было ничего такого, что делало продолжительный и резкий спад последующих лет неизбежным или хотя бы весьма вероятным. Задним числом ясно, что уже тогда Резервной системе надо было вести себя по-иному, что ей не следовало допускать уменьшения бумажной массы на почти 3% с августа 1929 г. по октябрь 1930 года: в прошлом бумажная масса падала на такой процент только в период самых сильных сокращений экономической активности. Промах этот был, возможно, простителен и уж точно не решающ.

Характер сокращения резко изменился в ноябре 1930 года, когда серия банковских банкротств привела

к массовым "набегам на банки", то есть попыткам вкладчиков снять деньги со счетов. Эпидемия эта перекидывалась с одного района страны на другой и достигла своей кульминации 11 декабря 1930 года, когда потерпел крах Банк Соединенных Штатов. Этот крах возымел решающее действие не только потому, что Банк, державший в виде депозитов более 200 миллионов долларов, был одним из крупнейших в стране, но и потому, что хотя он являлся обычным коммерческим банком, название его дало многим людям в Америке и за границей основание полагать, что он был неким официальным банком.

До октября 1930 года не было никаких признаков кризиса ликвидности или утраты доверия к банкам. С этого момента на экономику один за другим начали обрушиваться кризисы ликвидности. Волна банковских крахов на время стихала, но потом накатывала с прежней силой, поскольку несколько шумных банкротств или иные события снова подрывали доверие к банковской системе и вызывали новую серию "банковских набегов". Последние имели большое значение не только и не столько из-за банковских крахов, сколько из-за их воздействия на объем бумажной массы.

При банковской системе, основанной вроде нашей на частичных резервах, банк, разумеется, не имеет по доллару денег (или их эквивалента) на каждый доллар депозитов. Вот почему термин "депозит" столь обманчив. Когда вы кладете в банк доллар наличными, наличность банка вырастает, может быть, центов на 15-20: остальное банк тут же даст в долг через другое окошечко. Заемщик может, в свою очередь, снова положить эти деньги в тот же или другой банк, и процесс повторяется заново. В результате на каждый доллар имеющейся у них наличности банки должны несколько долларов в виде депозитов. Общий запас денег – наличность плюс депозиты – при всяком данном количестве наличности поэтому тем выше, чем больше пропорция денег, которую публика желает держать в виде банковских вкладов. В связи с этим всякая массовая попытка

со стороны вкладчиков "получить свои деньги" должна привести к уменьшению общего количества денег — кроме тех случаев, когда имеется какой-то способ создать дополнительную наличность и когда банки обладают возможностью эту наличность как-то получить. В противном случае один банк, пытаясь удовлетворить своих клиентов, начнет давить на другие банки: требовать возвращения займов, продавать инвестиции или отзываться свои вклады, — а эти банки в свою очередь станут оказывать давление на третьи банки, и т.д. Если его не прервать, этот порочный цикл расширится все дальше по мере того, как попытки банков раздобыть наличность понижают стоимость ценных бумаг, делают неплатежеспособными банки, которые в иных условиях крепко стояли бы на ногах, подрывают доверие вкладчиков и начинают весь цикл заново.

Именно такая ситуация приводила и к банковской панике в условиях банковской системы, существовавшей до создания Федерального резерва, и ко временной остановке выдачи денег со счетов (как в 1907 году). Такая приостановка являла собой крайнюю меру и на короткое время ухудшала положение. Однако мера эта имела и оздоровительное действие. Она разрывала порочный цикл, ибо предотвращала дальнейшее распространение эпидемии, не давала банкротству нескольких банков ложиться бременем на другие и приводить к краху в остальных отношениях вполне здоровых банков. Через несколько недель или месяцев, когда положение стабилизировалось, временный запрет этот снимался, и начиналось оживление экономической активности, а не ее сокращение.

Как мы видели, одной из главных причин создания Федеральной резервной системы была потребность бороться с такими ситуациями. Ей были вручены полномочия создавать дополнительную наличность, если публика начнет в массовом порядке требовать денег вместо депозитов, и ей дали возможность предоставлять банкам наличность под обеспечение имеющихся

у них активов. Ожидали, что таким образом можно будет всегда предотвратить надвигающуюся панику, что отпадет необходимость временных запретов на выплату денег со счетов и что застойных результатов денежных кризисов можно будет теперь начисто избежать.

Впервые нужда в этих полномочиях (и, соответственно, первое испытание их эффективности) подоспела в ноябре-декабре 1930 года в результате уже описанной выше череды банковских крахов. Резервная система провалила это испытание самым жалким образом. Она практически ничего не сделала для обеспечения банковской системы ликвидностью, очевидно, не видя в закрытии банков никакого повода для принятия особых мер. Однако стоит подчеркнуть, что Системе не хватало решимости, а не полномочий. И в этом случае, и в последующих у Системы было достаточно власти, чтобы обеспечить банки наличностью, которую требовали их вкладчики. Если бы она пошла банкам навстречу, банкротства удалось бы прекратить, и денежное крушение было бы предотвращено.

Первоначальная волна банковских крахов улеглась, и в начале 1931 года появились признаки растущего доверия к банкам. Резервная система воспользовалась этим и уменьшила свою собственную непоплаченную сумму кредитов; иными словами, она противопоставила естественным силам, тянувшим экономику к подъему, свои дефляционные меры. И тем не менее, налицо были явные признаки улучшения не только в кредитно-денежной сфере, но и в других областях экономики. Если рассмотреть статистические данные за первые четыре-пять месяцев 1931 года вне связи с последующими событиями, они изобличают все признаки низшей точки экономического цикла и начала подъема.

Однако этот наметившийся подъем продолжался недолго. Новые банковские крахи привели к очередной серии набегов на банки и опять вызвали

сокращение денежной массы. И снова Резервная система смотрела на это сложа руки. Беспрецедентная ликвидация коммерческой банковской системы шла полным ходом, но отчеты "аварийного ссудодателя" – Федеральной резервной системы – показывают, что объем кредитов, предоставленных ею банкам-членам Системы, на самом деле *уменьшился*.

В сентябре 1931 года Англия отказалась от золотого стандарта. До и после этого шага произошли изъятия золота, депонированного в США. Хотя в предыдущие два года золото текло в США потоком, и американский золотой запас и резервное золотое покрытие Федеральной резервной системы достигали рекордного уровня, Резервная система отреагировала на внешнюю утечку куда стремительнее и энергичнее, чем на предшествовавшую внутреннюю утечку. После двух лет сильного сокращения экономической активности Система подняла свою учетную ставку – процент, под который она готова была ссужать деньги входящим в нее банкам, – более резко, чем она поднимала ее в любой другой такой короткий период своей предыдущей и последующей истории. Эта мера остановила утечку золота. Она также сопровождалась необыкновенным умножением банковских крахов и набегов на банки. В течение шести месяцев с августа 1931 года по январь 1932 года примерно каждый десятый существовавший тогда банк прекратил операции, и общий объем вкладов в коммерческих банках сократился на 15%.

В 1932 году курс временно изменили, что сопровождалось закупкой правительственных облигаций на один миллиард долларов, и экономический спад этим несколько замедлился. Если бы эта мера была принята в 1931 году, ее почти наверняка было бы достаточно, чтобы предотвратить вышеописанную катастрофу. Но к 1932 году время уже ушло, и она оказалась не более чем паллиативом, так что стоило Системе снова занять пассивную позицию, как за временным улучшением последовал новый крах, окончившийся

”Банковским праздником” 1933 года, когда все банки США были официально закрыты более чем на неделю. Система, созданная в основном для предотвращения временных остановок выдачи денежных вкладов, т.е. мер, которые в прошлом не давали банкам прогореть, сперва позволила почти трети банков страны вылететь в трубу, а потом с радостью встретила остановку выдачи вкладов, которая была несравненно дольше и хуже всех предыдущих. Однако человеческая способность к самооправданию столь могуча, что в своем отчете за 1933 г. Управление Федеральной резервной системы смогло написать седующее: ”Способность банков Федерального резерва удовлетворить огромный спрос на деньги в период кризиса продемонстрировала эффективность денежной системы страны в рамках Закона о федеральных резервах... Трудно сказать, куда бы зашла депрессия, если бы Федеральная резервная система не проводила политики обширных закупок на открытом рынке”.

С июля 1929 года по март 1933 года денежная масса в Соединенных Штатах сократилась в общей сложности на одну треть, и более двух третей этого сокращения имели место после того, как Англия отказалась от золотого стандарта. Если бы падения объема денежной массы не допустили (как определенно можно и нужно было сделать), сокращение экономической активности было бы и короче и слабее. Оно все равно могло бы оказаться относительно сильным по историческим меркам. Однако совершенно немыслимо, чтобы денежный доход упал более чем наполовину, а цены – более чем на треть в течение четырех лет, если бы не имело места сокращение бумажной массы. Я не знаю ни одной жестокой депрессии ни в одной стране, которая бы не сопровождалась резким сокращением бумажной массы, и точно также ни одного резкого сокращения бумажной массы, которое не сопровождалось бы жестокой депрессией.

Великая депрессия в США мало того что не была признаком нестабильности, присущей частно-предпринимательскому строю: она показала, какой вред способны

нанести ошибки, сделанные горсткой людей, обладающих большой властью над кредитно-денежной системой целой страны.

Быть может, в свете информации, которой люди обладали в то время, ошибки эти были простительны (хотя я считаю, что это не так). Но это к делу не относится. Любая система, дающая небольшой группе людей такую большую власть и такие широкие полномочия этой властью пользоваться, что совершенные ошибки (простительны они или нет) способны привести к столь далеко идущим последствиям, — это плохая система. Поборники свободы считают ее плохой системой просто потому, что она предоставляет небольшому числу людей такую власть, не ограниченную контролем со стороны общества; в этом состоит ключевой политический довод против "независимого" центрального банка. Однако система эта плоха даже и для тех, кто ставит благоустроенность жизни выше свободы. При системе, которая рассредотачивает ответственность и тем не менее наделяет небольшое число людей большой властью, таким образом ставя важные политические решения в великую зависимость от случайностей человеческого характера, ошибок — простительных или непростительных — никак не избежать. В этом состоит ключевой технический довод против "независимого" банка. Перефразируя Клемансо, деньги — это вещь слишком серьезная, чтобы доверять их господам из Центрального Банка.

Правила вместо полномочных органов

Если мы не можем достичь желаемых целей ни при помощи полностью автоматического золотого стандарта, ни путем наделения широкими полномочиями независимых органов, как же еще можно организовать кредитно-денежную систему, которая будет стабильна и в то же время ограждена от безответственного государственного вмешательства, систему,

которая обеспечит общество свободного предпринимательства необходимой денежной структурой и в то же время не сможет быть использована как источник власти, угрожающей экономической и политической свободам?

На сей день придуман лишь один способ, обещающий удачу. Надо попытаться учредить власть законов, а не людей, путем законодательного установления правил, регулирующих кредитно-денежную политику; эти правила позволят публике контролировать кредитно-денежную политику при посредстве политической власти и в то же самое время не допустят, чтобы эта политика была подвержена случайным прихотям политической власти.

Вопрос о законодательном установлении правил для кредитно-денежной политики имеет много общего с предметом, на первый взгляд совершенно несоотнесимым, а именно с доводом в защиту Первой поправки к Конституции США. Стоит кому-нибудь заговорить о желательности законодательных правил контроля над деньгами, как следует стереотипный ответ, что нет никакого смысла связывать этим руки кредитно-денежному органу, поскольку если он захочет, он всегда может по своей воле сделать то, что предпринимают ему правила, но в дополнение к тому у него есть еще и другие альтернативы, поэтому он, "разумеется", справится с делом лучше безо всяких правил. Другая версия этого аргумента прилагается к законодательному органу. Если этот орган готов принять такие правила, говорят нам, разумеется, он также не откажется диктовать "правильную" кредитно-денежную политику в каждом конкретном случае. Каким тогда же образом, спрашивается, принятие этих правил обезопасит нас от безответственных политических решений?

Тот же аргумент применим, с небольшими словесными вариациями, к Первой поправке Конституции и в равной степени ко всему Биллю о правах. Можно ведь сказать: не абсурд ли это, что у нас имеется

стандартный запрет на нарушения свободы слова? Почему бы не брать каждый случай по отдельности и не разрешать его в индивидуальном порядке? Ну разве же это не аналог обычного аргумента насчет кредитно-денежной политики, когда говорят, что не следует заранее связывать руки финансовому органу и что ему надобно дать свободу решать каждый вопрос в индивидуальном порядке, по мере поступления? Почему же этот аргумент не имеет равного веса в вопросе о свободе слова? Один хочет стать на углу и проповедовать контроль над рождаемостью, другой – коммунизм, третий – вегетарианство, и так далее, *ad infinitum*. Почему бы не издавать всякий раз закона, гарантирующего каждому из них право распространять свои конкретные взгляды или отказывающего ему в этом праве? Или, если взглянуть по-другому, почему бы не наделить какой-нибудь административный орган властью решать такие вопросы? Сразу же становится очевидно, что если бы мы разбирали каждый случай по мере поступления, большинство почти наверняка проголосовало бы за ограничение свободы слова почти во всех случаях, а то и в каждом данном случае. Если взять и проголосовать, имеет ли X право распространять пропаганду по поводу контроля над рождаемостью, большинство почти наверняка выскажется против, и то же самое произойдет в случае с коммунизмом. Ну, вегетарианец, возможно, еще как-то проскочит, хотя поручиться тут тоже нельзя.

А теперь представим себе, что все эти случаи сгруппируют вместе и попросят население проголосовать за них оптом, то есть проголосовать за то, чтобы свобода слова была позволена во всех случаях или, напротив, во всех случаях запрещена. Очень возможно и, я бы сказал, даже весьма вероятно, что подавляющее большинство проголосует за свободу слова, то есть, голосуя оптом, люди проголосуют абсолютно противоположным образом, чем если бы они голосовали по каждому случаю в отдельности. Почему? Одна причина заключается в том, что человек гораздо резче

реагирует на лишение его самой свободы слова, когда он находится в меньшинстве, чем на лишение других свободы слова, когда он находится в большинстве. Вследствие этого, голосуя оптом, он придает много больше веса тем нечастым нарушениям его свободы слова, когда он находится в меньшинстве, чем частым нарушениям свободы слова других.

Другая причина, более прямо относящаяся к кредитно-денежной политике, заключается в том, что, когда все случаи рассматриваются скопом, делается очевидно, что проводимая политика обладает кумулятивными эффектами, которые, как правило, не признаются и не принимаются во внимание, если голосовать по каждому случаю в индивидуальном порядке. Когда голосуют, может ли Джонс проповедовать на углу, невозможно учесть положительное воздействие официально провозглашенной политики, разрешающей свободу слова. Невозможно учесть тот факт, что общество, в котором люди не свободны разглагольствовать на углах без специального законодательного решения, есть общество, в котором развитие новых идей, экспериментирование, перемены и т.п. будут наталкиваться на великое количество помех, очевидных всем нам благодаря тому, что мы по счастью живем в обществе, ограничившем себя принципом не рассматривать всякий вопрос свободы слова в индивидуальном порядке.

Точно такие же соображения применимы и в кредитно-финансовой области. Если рассматривать каждый случай в индивидуальном порядке, в большом числе случаев будет скорее всего принято неправильное решение, поскольку принимающие решения рассматривают лишь ограниченную область и не принимают во внимание совокупных последствий всей политики в целом. С другой стороны, если какое-то общее правило принимается для целой группы случаев, само существование этого правила оказывает благотворное влияние на настроения, взгляды и упования людей: если бы точно такие же решения принимались в индивидуальном порядке, этого благотворного влияния не было бы.

Если решено, что следует законодательно установить какое-то правило, встает вопрос: какое именно? Люди, придерживающиеся в общем либеральных взглядов, чаще всего предлагают правило, касающееся уровня цен, а именно законодательное предписание кредитно-денежным учреждениям поддерживать стабильный уровень цен. Я считаю, что это правило не годится. Не годится оно потому, что ставит себе задачи, которые кредитно-денежный орган своими действиями решить неспособен, ибо у него нет на это четкой и прямой власти. Поэтому оно создает проблему рассредоточения ответственности и предоставления этому органу слишком большой свободы действий. Споры нет, между кредитно-денежными решениями и уровнем цен существует тесная взаимосвязь. Но взаимосвязь эта не настолько тесна, неизменна или непосредственна, чтобы задача достижения стабильного уровня цен была подходящим ориентиром для каждодневной деятельности такого органа.

Я более подробно разбираю вопрос об искомом правиле в другом месте. В связи с этим я ограничусь здесь изложением своего заключения. Исходя из нынешнего состояния наших знаний о предмете, мне кажется, что это правило лучше всего сформулировать с точки зрения поведения денежной массы. В данный момент я остановился бы на законодательно установленном правиле, предписывающем кредитно-денежному органу обеспечивать некие конкретные темпы роста денежной массы. Для этого я определил бы денежную массу как сумму денег вне коммерческих банков и вкладов в этих банках. Я вменил бы Резервной системе в обязанность следить за тем, чтобы общий денежный запас, определяемый вышеуказанным образом, рос месяц за месяцем (а, если возможно, и день за днем) на X процентов в год, где X есть число между тремя и пятью. Как именно будет определено понятие денег и какие именно будут установлены темпы роста имеет куда меньшее значение, чем сам факт, что это

понятие твердо определено и что темпы эти четко обозначены.

Хотя это правило резко ограничит полномочия кредитно-денежных органов, при нынешнем состоянии дел оно все равно сохранит за Федеральным резервом и за Казначейством чрезмерную свободу решать, как именно добиваться установленных темпов роста денежной массы, свободу контролировать и регулировать долговые отношения, надзирать за банками и т.п. Желательны и возможны дальнейшие банковские и финансовые реформы, которые я подробно разобрал в другом месте. Они ликвидируют нынешнее правительственное вмешательство в операции по кредитованию и капиталовложениям и превратят правительственные операции по финансированию из вечного источника нестабильности и неопределенности в относительно размеренный и предсказуемый вид деятельности. Однако, хотя эти дальнейшие реформы весьма важны, они не имеют такого основополагающего значения, как принятие правила, ограничивающего полномочия кредитно-денежных органов в отношении денежной массы.

Я хотел бы подчеркнуть, что не считаю свое предложение венцом кредитно-денежной мудрости, неким окончательным рецептом, который надобно занести на вечные скрижали. Просто мне думается, что в свете наших нынешних знаний оно уверенней других обещает некую разумную степень кредитно-денежной стабильности. Хотелось бы надеяться, что воспользовавшись им и больше узнав о кредитно-денежных делах, мы сможем выработать еще лучшие правила, которые приведут к еще лучшим результатам. Такое правило кажется мне единственным ныне возможным способом сделать кредитно-денежную политику опорой свободного общества, а не угрозой его основам.

Глава IV

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ФИНАНСОВЫЕ И ТОРГОВЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Проблема международных кредитно-денежных отношений есть проблема соотношения между валютами разных стран; это проблема условий, на которых люди могут обменивать американские доллары на фунты стерлингов, канадские доллары на американские, и т.п. Эта проблема тесно связана с контролем над деньгами, который мы разбирали в предыдущей главе. Она связана также с политикой, которую правительства проводят в области международной торговли, ибо контроль над международной торговлей является одним из методов влияния на платежи по международным сделкам.

Значение международных кредитно-денежных отношений для экономической свободы

Хотя международные кредитно-денежные отношения отличаются техническим характером и пугающей сложностью, либерал не может их игнорировать. Не будет преувеличением сказать, что наиболее серьезную ближайшую угрозу экономической свободе в США (не считая, конечно, Третьей мировой войны) представляло бы сегодня введение мер контроля над экономикой с тем, чтобы "разрешить" проблемы платежного баланса. Вмешательство в международную торговлю кажется невинным явлением и может заручиться поддержкой людей, которые в иных ситуациях относятся к государственному вмешательству в экономические дела с опаской. Многие бизнесмены даже относятся к нему как к составной части "американского образа жизни". И тем не менее, немногие виды вмешательства в

экономику способны распространиться так широко, как этот, и нанести такой губительный ущерб свободному предпринимательству. Богатый опыт подсказывает, что наиболее эффективным способом превращения рыночной экономики в авторитарную является введение для начала прямого контроля над валютным обменом. Один этот шаг неизбежно ведет к нормированию импорта, к контролю над промышленностью, использующей импортные товары или производящей товары вместо импортных, и так далее, по нескончаемой спирали. И тем не менее, даже такой, в общем, твердый сторонник свободного предпринимательства, как сенатор Барри Голдуотер, временами говорил при обсуждении так называемого "золотого потока" (gold flow), что ограничения на операции в иностранной валюте могут быть необходимы в качестве "лекарства". Такое "лекарство" будет куда хуже самой болезни.

В сфере экономической политики редко удастся услышать по-настоящему новое слово; "новое" в ней как правило оказывается чуть подурмяненной отбракованной идеей прошлых столетий. Однако, если я не ошибаюсь, плотный контроль над валютными операциями и так называемая "неконвертируемость валюты" представляют здесь исключение; происхождение их изобличает их авторитарную подоплеку. Насколько я знаю, их придумал Яльмар Шахт в первые годы нацистского режима. Разумеется, в прошлом бывало немало случаев, когда какая-нибудь валюта считалась неконвертируемой. Однако тогда это слово означало, что данное правительство не хочет или не может обменивать бумажные деньги на золото или серебро (или другой тогдашний денежный товар) по узаконенной ставке. Оно редко означало, что страна запрещает своим гражданам или жителям обменивать бумажки, обещающие выплатить определенную сумму в денежных единицах этой страны, на соответствующие бумажки, выраженные в денежных единицах другой страны, или на монету или ценные металлы в слитках. Например, во время Гражданской войны в США

и на протяжении пятнадцати лет после нее американские деньги были неконвертируемыми в том смысле, что обладатель долларов не мог прийти с ними в казначейство и поменять их на некое фиксированное количество золота. Но на протяжении всего этого периода он имел право покупать золото по рыночной цене или продавать и покупать английские фунты за американские деньги по любой цене, взаимно устраивающей обе стороны.

В США доллар неконвертируем в старом смысле слова с 1933 года. Закон запрещает американским гражданам держать золото или продавать и покупать золото. Доллар не является неконвертируемым в новом смысле этого термина. Но, к несчастью, складывается впечатление, что мы принимаем курс, который рано или поздно почти наверняка поведет нас именно в этом направлении.

Роль золота в кредитно-денежной системе США

Лишь инерция старых представлений заставляет нас по-прежнему смотреть на золото как на центральный элемент нашей кредитно-денежной системы. Если охарактеризовать роль золота в американской политике более точно, то оно является главным образом товаром, цена на который поддерживается, как поддерживаются цены на пшеницу и прочие сельхозпродукты. Имеющаяся у нас программа поддержания цены на золото отличается от такой же программы в отношении пшеницы тремя важными моментами: во-первых, мы платим поддержанную цену (support price) не только внутренним, но и иностранным производителям; во-вторых, мы свободно продаем по поддержанной цене только иностранным, а не внутренним покупателям; в-третьих, — и в этом заключается важный пережиток кредитно-денежной роли золота — казначейство уполномочено выпускать деньги (так сказать, печатать бумажные

деньги), чтобы платить за покупаемое им золото, так что расходы на покупку золота не фигурируют в бюджете и необходимые для этого суммы не требуют официального ассигнования Конгрессом. Точно так же, когда казначейство продает золото, в ведомостях отмечается просто уменьшение числа золотых сертификатов, а не выручка, поступающая в бюджет.

Когда цена на золото была впервые установлена на ее нынешнем уровне (35 долларов за унцию) в 1934 году, она намного превышала цену на свободном рынке. Вследствие этого золото потекло в США рекой, наш золотой запас за шесть лет устроился, и в наших руках оказалось намного более половины мирового золотого запаса. "Излишки" золота накопились у нас по той же причине, что и "излишки" пшеницы: правительство предложило цену, превышающую рыночную. Позднее положение изменилось. Если установленная законом цена на золото продолжала составлять 35 долларов, цены на другие товары удвоились или утроились. Поэтому 35 долларов — это теперь меньше цены на свободном рынке.* В результате этого у нас теперь "дефицит" вместо "излишков", и исключительно по той же самой причине, по которой установление потолка квартплаты приводит к "дефициту" на жилую площадь, а именно потому, что правительство пытается удержать цену на золото на уровне ниже рыночного.

Цену на золото уже давно бы разрешили поднять — как позволяют время от времени поднимать цену на пшеницу — если бы не то случайное обстоятельство, что главными производителями золота (которые, соответственно, больше всех выиграют от повышения его цены) являются Советская Россия и Южная

* Следует предупредить, что здесь мы имеем дело с тонким моментом, зависящим от того, что принять за постоянную при расчете цены на свободном рынке, особенно когда речь идет о кредитно-денежной роли золота.

Африка, то есть страны, к которым США испытывают минимальные политические симпатии.

Государственный контроль над ценой на золото (не меньше, чем контроль над любой другой ценой) несовместим со свободной экономикой. Следует провести резкое различие между таким псевдозолотым стандартом и использованием золота в качестве денег в рамках подлинного золотого стандарта, которое вполне совместимо со свободной экономикой, хотя, возможно, и нереалистично. Даже больше, чем само назначение цен, связанные с ними меры, принятые рузвельтовской администрацией в 1933 и 1934 годах, когда она подняла цену на золото, представляли собой резкий отход от либеральных принципов и создали ряд прецедентов, которые потом сделались бичом свободного мира. Я имею в виду национализацию золотого запаса, запрещение иметь золото в частном владении для кредитно-денежных целей и отмену золотых оговорок в государственных и частных контрактах.

Принятые в 1933 и 1934 годах законы потребовали, чтобы частные лица передали все имеющееся у них золото федеральному правительству. Им была выплачена компенсация в соответствии с прежней официальной ценой, которая в то время была определено ниже рыночной. Для придания этим законоположениям эффективности частная собственность на золото (кроме как для изготовления произведений искусства) на территории США была запрещена. Трудно представить меру, которая была бы более губительной для принципов частной собственности, на которых зиждется свободно-предпринимательское общество. Между этой национализацией золота по искусственно заниженной цене и проведенной Фиделем Кастро национализацией земли и фабрик по искусственно заниженной цене нет никакой принципиальной разницы. На каких это принципиальных основаниях может правительство США возражать против второй национализации, если оно само совершило первую? Однако некоторые

сторонники свободного предпринимательства настолько слепы, когда дело касается золота, что глава компании "Морган гаранти трест" (наследницы "Морган и компани") Генри Александер предложил в 1960 году, чтобы закон, запрещающий частным гражданам США владеть золотом, был распространен на золото, находящееся за границей! Когда президент Эйзенхауэр принял его предложение, банковский мир не издал почти ни звука протеста.

Хотя запрещение частной собственности на золото объясняли необходимостью "сохранить" его для кредитно-денежного использования, введено оно было не из кредитно-денежных соображений (разумны эти соображения сами по себе или нет). Национализация золота была проведена для того, чтобы правительство могло пожать всю "бумажную" прибыль от повышения цены на золото (или, быть может, чтобы не дать заработать на этом частным лицам).

Отмена золотых оговорок преследовала аналогичную цель. И эта мера наносила удар по основным принципам свободного предпринимательства. Контракты, заключенные по доброй воле и полному согласию обеих сторон, были объявлены недействительными к выгоде одной из этих сторон!

Текущие платежи и бегство капитала

Говоря о международных кредитно-денежных отношениях в более общем плане, следует различать между двумя весьма разными проблемами: платежным балансом и опасностью массовых закупок золота. Проще всего разницу между этими проблемами можно проиллюстрировать при помощи аналогии с обычным коммерческим банком. Банк должен вести дела так, чтобы поступления в виде платы за обслуживание, процентов на займы и т.д. составляли достаточно большую сумму для покрытия его расходов: зарплаты служащих, процентов по полученным займам, стоимости предметов

снабжения, выплат акционерам и т.п. Иными словами, банк должен иметь положительный результатный счет. Однако даже банк, обладающий хорошим результатным счетом, может столкнуться с серьезными трудностями, если вкладчики вдруг по какой-то причине потеряют к нему доверие и в массовом порядке начнут требовать назад свои депозиты. Многим крепким банкам пришлось навсегда закрыться из-за этого во время кризисов ликвидности, описанных в предыдущей главе.

Разумеется, эти две проблемы не лишены взаимосвязи. Одна из важнейших причин, по которым вкладчики банка могут утратить к нему доверие, состоит в том, что в результатном счете банка убытки начинают превышать прибыль. И тем не менее, это проблемы весьма разного порядка. В частности, трудности, связанные с результатным счетом, нарастают, как правило, постепенно, и для их решения имеется немало времени. Они редко являются внезапно. Массовое изъятие вкладов, с другой стороны, может случиться неожиданно, без предупреждения, как гром с ясного неба.

США находятся в аналогичной ситуации. Жители США и само американское правительство стремятся приобрести иностранную валюту на доллары, чтобы покупать в других странах товары и услуги, делать капиталовложения в иностранные предприятия, платить проценты по займам, выплачивать займы или делать подарки другим государствам или частным лицам. Иностранцы в то же время стремятся приобрести доллары за иностранную валюту с теми же целями. В конечном итоге, количество долларов, истраченных на иностранную валюту, точно сравнивается с количеством долларов, купленных за иностранную валюту, — так же, как число проданных пар обуви точно равняется числу купленных пар. Арифметика есть арифметика, и что один купил, то другой продал. Однако нет такой гарантии, что *при всякой данной цене на иностранную валюту в долларах* количество долларов, которые одни хотят истратить, будет равняться количеству

долларов, которые другие хотят купить, — так же, как нет такой гарантии, что *при всякой данной цене на обувь* число пар, которые одни хотят купить, будет точно равняться числу пар, которые другие хотят купить. Равенство *ex post* отражает какой-то механизм, снимающий всякое расхождение *ex ante*. Проблема создания надлежащего механизма для этой цели есть аналог проблемы банковского результатного счета.

В дополнение к этому у правительства США, как и у банка, имеется проблема избежания массовых изъятий. США обязались продавать золото иностранным центральным банкам и правительствам по 35 долларов за унцию. Иностранные центральные банки, правительства и жители держат в США значительные средства в виде депозитных счетов или государственных ценных бумаг, которые легко можно продать за доллары. Владельцы этих счетов могут в любой момент устроить "набег" на американское казначейство и потребовать, чтобы имеющиеся на их счетах доллары обменяли на золото. Именно так произошло осенью 1960 года, и то же самое почти наверняка случится и в будущем, хотя нельзя точно предсказать, когда именно (возможно, еще до выхода в свет этой книги).

Эти две проблемы взаимосвязаны в двух отношениях. Во-первых, как и в случае с банком, ухудшение результатного счета является одной из главных причин, по которым люди могут потерять веру в способность американского правительства выполнить свое обещание о продаже золота по 35 долларов за унцию. Тот факт, что США приходится фактически занимать деньги за границей, дабы сбалансировать свой текущий счет, является одной из главных причин, по которым обладатели долларов заинтересованы в обмене их на золото или на другую валюту. Во-вторых, фиксированная цена на золото является средством, избранным нами для фиксации другой категории цен (цена доллара в соотношении с другими валютами), а золотые потоки (*flows of gold*) есть способ, при помощи которого мы разрешаем начальные расхождения в платежном балансе.

Альтернативные механизмы достижения баланса во внешних расчетах

Мы можем пролить дополнительный свет на оба эти отношения, если рассмотрим, какие альтернативные механизмы существуют для достижения баланса в расчетах; это первая и во многих отношениях более фундаментальная из двух проблем.

Представим себе, что американский платежный баланс более или менее благоприятен, как вдруг случается некое событие, изменяющее ситуацию; скажем, количество долларов, которые хотят купить иностранцы, уменьшается по сравнению с количеством долларов, которые хотят продать жители США. Или, если взглянуть на дело с другой стороны, количество валюты, которую желают приобрести владельцы долларов, увеличивается по сравнению с количеством валюты, которую желают продать за доллары ее обладатели. Иными словами, некое событие грозит вызвать "дефицит" в американских платежах. Он может явиться результатом повышения производительности труда за границей или падения ее в США, увеличения американской иностранной помощи или сокращения этой помощи другими государствами, а также миллиона других изменений, которые происходят все время.

Существует четыре — и только четыре — способа, посредством которых страна может приспособиться к таким пертурбациям; следует также использовать некоторые комбинации этих способов.

1. Можно сократить американские резервы инвалюты или увеличить иностранные резервы американских долларов. На практике это означает, что правительство США может допустить сокращение своего золотого запаса, поскольку золото обмениваемо на иностранную валюту, или взять займы иностранную валюту и обменивать ее на доллары по официальному курсу; либо иностранные правительства могут скопить

доллары путем продажи жителям США инвалюты по официальному курсу. Очевидно, что опора на резервы есть в лучшем случае временное решение. Строго говоря, именно тот факт, что США широко использовали это средство, объясняет большую озабоченность состоянием платежного баланса.

2. Можно понизить внутренние цены в США по сравнению с ценами за границей. В этом заключается главный механизм выравнивания при полновесном золотом стандарте. Первоначальный дефицит может привести к вывозу золота из страны (см. выше механизм I); вывоз золота приведет к сокращению бумажной массы; сокращение бумажной массы приведет к снижению цен и доходов внутри страны. За границей, тем временем, результаты будут обратными: приток золота увеличит объем бумажной массы и вызовет этим рост цен и доходов. Понижение американских цен и повышение цен за границей сделают американские товары более привлекательными для иностранцев и увеличит тем самым количество долларов, которые те желают купить; в то же самое время это изменение цен сделает иностранные товары менее привлекательными для жителей США и тем самым уменьшит количество долларов, которые они желают продать. Оба эти результата будут способствовать сокращению дефицита и восстановлению баланса, причем в дальнейших золотых потоках не будет необходимости.

При нынешнем контролируемом и регулируемом стандарте эти результаты не носят автоматического характера. Золотые потоки все еще могут иметь место в качестве первого шага, но они не отразятся на бумажной массе ни в той стране, которая теряет золото, ни в той, которая его приобретает, если того не пожелают кредитно-денежные учреждения соответствующих стран. Сегодня центральные банки и казначейства всех стран мира обладают властью, позволяющей им смягчать воздействие золотых потоков или регулировать объем бумажной массы без золотых потоков. Поэтому этот механизм будет использован лишь тогда, когда

власти в стране, испытывающей дефицит, пожелают вызвать дефляцию (и увеличить таким образом безработицу), дабы улучшить состояние своего платежного баланса, или когда власти в стране, обладающей излишками, пожелают вызвать инфляцию.

3. Точно такой же результат, который достигается изменением внутренних цен, может быть произведен изменением валютного курса. Например, представим себе, что при механизме-2, стоимость какой-то автомашины на внутреннем американском рынке упала на 10%, с 2.800 долларов до 2.520. Если стоимость фунта остается при этом 2 доллара 80 центов, это означает, что стоимость машины в Англии (если не учитывать расходы на перевозку и т.п.) упадет с 1.000 до 900 фунтов. Цена в Англии сократится ровно на столько же безо всякого изменения в американской цене, если фунт подскочит с 2 долларов 80 центов до 3 долларов 11 центов. Раньше англичанин должен был истратить 1.000 фунтов, чтобы получить 2.800 долларов. Теперь он может получить 2.800 долларов всего за 900 фунтов. Для него нет разницы, упала ли цена по этой причине или из-за того, что стоимость машины уменьшилась в США безо всяких изменений в валютном курсе.

На практике изменение валютного курса может произойти несколькими способами. Ныне, когда во многих странах существует фиксированный (pegged) валютный курс, оно может произойти через девальвацию или официальное повышение, иными словами, вследствие заявления правительства, что последнее изменяет цену, на уровне которой оно фиксирует свою валюту. В качестве альтернативы валютный курс можно вообще не фиксировать. Он может представлять собой изменяющийся каждодневно рыночный курс, как обстояло дело с канадским долларом с 1950 по 1962 год. В этом случае он может быть подлинным рыночным курсом, определяемым главным образом через частные операции (как, очевидно, происходило с канадским курсом с 1952 по 1961 год), или им можно

манипулировать посредством правительственной спекуляции, как происходило в Англии с 1931 по 1939 год и в Канаде в 1950-1952 и снова в 1961-1962 гг.

Среди всех этих методов полностью автоматическим и свободным от правительственного контроля является один лишь свободно колеблющийся обменный курс.

4. Выравнивание, достигаемое механизмами 2 и 3, заключается в изменении потоков товаров и услуг, вызванном изменениями либо внутренних цен, либо обменных курсов. Вместо этого можно прибегнуть к прямому правительственному контролю или к вмешательству в торговлю, чтобы сократить потенциальный расход американских долларов и увеличить приход. Можно ввести тарифы, чтобы задушить импорт, можно выдать субсидии, чтобы стимулировать экспорт, можно ввести импортные квоты на самые разные товары, можно поставить под контроль капиталовложения американских граждан или фирм за границей и т.п. вплоть до полного диапазона мер валютного контроля. В эту категорию следует включить не только контроль над деятельностью частных лиц, но и изменения в правительственных программах, производимые ради платежного баланса. Можно обязать получателей иностранной помощи тратить отпущенные им средства на территории США; военным, возможно, придется делать закупки в США по более высокой цене, чем за границей, дабы сэкономить "доллары" (по используемой в этом случае противоречивой терминологии), и так далее до умопомрачения.

Важно отметить, что тот или другой из этих четырех способов должен быть — и будет — использован. Надо забалансировать бухгалтерские книги. Платежи должны сходиться с поступлениями. Вопрос единственно в том, как это сделать.

Наша официальная национальная политика гласит, что мы ничего такого делать не собираемся. Выступая в декабре 1961 года перед Национальной ассоциацией промышленников, президент Кеннеди заявил:

”Поэтому данная администрация в период своего пребывания у власти, повторяю я вновь в совершенно недвусмысленных выражениях, не намеревается вводить валютный контроль, девальвировать доллар, снимать торговые барьеры или ставить палки в колеса нашему экономическому восстановлению”. Рассуждая логически, это оставляет лишь две возможности: заставить другие страны принять исключительные меры, что вряд ли можно счесть надежным вариантом, или сократить резервы, но президент и другие представители правительства неоднократно заявляли, что такое сокращение продолжаться не может. Что касается нашей официальной политики, мы находимся в положении человека, живущего не по средствам, но настаивающего, что он никак не может зарабатывать больше или тратить меньше, или финансировать свои излишества из имеющихся у него активов!

Поскольку мы не выказали желания обзавестись какой-то связной политикой, и нам и нашим торговым партнерам — которые выступают с такими же точно страусиными заявлениями — волей-неволей приходится прибегать ко всем четырем механизмам. В первые послевоенные годы резервы США выросли; в последние годы они сокращаются. Мы приветствовали инфляцию с большей, чем обычно, готовностью, когда резервы у нас росли, и мы стали лучше относиться к дефляции с 1958 года из-за утечки золота. Хотя мы не изменили своей официальной цены на золото, наши торговые партнеры изменили свою, а вместе с нею и курс, по которому их валюта обменивается на доллар, и в этих коррективах не обошлось без американского давления. Наконец, наши торговые партнеры вовсю прибегали к прямому контролю, и, поскольку дефициты были у нас, а не у них, мы тоже принялись прямо вмешиваться в платежи самыми разными способами от ограничения товаров, которые туристы могут ввезти в страну беспошлинно (незначительный, но очень симптоматический шаг), и требований, чтобы средства, отпущенные на иностранную помощь,

тратились в пределах США, до отказа посылать военнослужащих за границу вместе с семьями и установления более жестких импортных квот на нефть. Нам пришлось также уронить себя и просить, чтобы иностранные правительства приняли специальные меры для улучшения американского платежного баланса.

Почти с любой точки зрения, использование прямого контроля является определенно наихудшим из четырех механизмов и уж наверняка самым губительным для свободного общества. И тем не менее, в отсутствие какой-либо четкой политики нам все больше и больше приходится полагаться на этот контроль в той или иной его форме. На публике мы проповедуем добродетели свободной торговли, и тем не менее, неумолимое давление платежного баланса принудило нас двигаться в противоположном направлении, причем велика опасность, что мы зайдем по этому пути еще дальше. Мы можем провести все мыслимые законы, обещающие понижение тарифов; администрация может договориться, чтобы было понижено сколько угодно тарифов; и тем не менее, если мы не обратимся к альтернативному механизму сокращения дефицита платежного баланса, нам придется заменить один набор торговых помех другим, причем замена окажется еще хуже. Если тарифы плохи, то квоты и другие виды прямого вмешательства еще хуже. Тариф, как и рыночная цена, безличен и не приводит к прямому государственному вмешательству в деловую сферу; квота же сопряжена с распределением и прочими административными вмешательствами, и кроме того она предоставляет администраторам возможность раздавать частным предпринимателям лакомые кусочки. Быть может, еще хуже тарифов или квот всякие не предусмотренные законом соглашения, такие как "добровольное" соглашение Японии ограничить экспорт текстиля.

Колеблющиеся обменные курсы как решение, отвечающее духу свободного рынка

Лишь два механизма совместимы со свободным рынком и свободой торговли. Первый – это полностью автоматический международный золотой стандарт. Он, как мы видели в предыдущей главе, и невозможен, и нежелателен. В любом случае, мы не можем принять его сами по себе. Второй – это система свободно колеблющихся, плавающих обменных курсов, которые устанавливаются на рынке посредством операций между частными лицами без государственного вмешательства. Он является достойным свободно-рыночным аналогом кредитно-денежного правила, отстаивавшегося в предыдущей главе. Если мы не возьмем его на вооружение, мы безусловно не сумеем расширить сферу свободной торговли и рано или поздно будем вынуждены ввести всеобъемлющий прямой контроль над торговлей. Как и в других областях, условия здесь изменяются неожиданно. Вполне возможно, что мы как-то выкарабкаемся из затруднений, перед которыми мы стоим в момент написания этих строк (апрель 1962 года), и, мало того, окажемся с излишками, а не с дефицитом, не растеряв, а накопив резервы. В таком случае это будет означать лишь, что другие страны станут перед необходимостью введения контроля. Когда я написал в 1950 году статью, призывавшую к созданию системы колеблющихся валютных курсов, Европа испытывала затруднения с платежами, сопровождавшие якобы имевшую тогда место "нехватку долларов". Такой поворот событий всегда возможен. Более того, сложность предсказания того, когда и как произойдут такие изменения, является одним из главных доводов в пользу свободного рынка. Стоящая перед нами проблема заключается не в разрешении *какой-то конкретной* проблемы платежного баланса. Она заключается в разрешении проблемы платежного баланса *вообще* путем взятия на вооружение некоего механизма,

который позволит свободно-рыночным силам быстро, эффективно и автоматически реагировать на изменения в условиях, воздействующих на международную торговлю.

Хотя свободно колеблющиеся валютные курсы, казалось бы, являются очевидным свободно-рыночным механизмом, они пользуются твердой поддержкой лишь довольно малого числа либералов, в основном профессиональных экономистов, тогда как против них выступают многие либералы, отвергающие государственное вмешательство и назначение цен государством почти во всех других областях. В чем тут дело? Одна из причин — это просто-напросто тирания статус кво. Вторая причина состоит в том, что люди путают настоящий золотой стандарт с псевдостандартом. При настоящем золотом стандарте цены различных национальных валют будут почти неизменны относительно друг друга, потому что разные валюты будут представлять собою просто разные названия разных количеств золота. Нетрудно сделать ошибочное предположение, что мы можем ввести в основных чертах подлинный золотой стандарт, просто сделав в какой-то форме номинальный реверанс в сторону золота и приняв псевдозолотой стандарт, при котором цены разных национальных валют неизменны по отношению друг к другу только потому, что это фиксированные цены на рынке с искусственно вздутым курсом. Третья причина заключается в том, что у каждого есть неизбежная склонность проповедовать свободный рынок для других, полагая при этом, что сам он заслуживает особого отношения. Банкиры особенно склонны к этому, когда речь заходит о валютных курсах. У них лежит сердце к гарантированным ценам. Кроме того, они незнакомы с рыночными методами, которые появятся для преодоления колебаний валютного курса. Нет фирм, которые специализировались бы на спекуляции и арбитраже в условиях свободного валютного рынка. Это один из факторов, поддерживающих тиранию статус кво. Например, после того, как существовавший

в Канаде десятилетие плавающий курс произвел новый статус кво, тамошние банкиры оказались в первых рядах тех, кто призывал к его продолжению и возражал против фиксированного курса или правительственного манипулирования курсом.

Еще важнее всех этих причин, по моему мнению, неправильные выводы, сделанные из прошлых экспериментов с колеблющимся курсом и вытекающие из статистической ошибки, которую легко показать на стандартном примере. "Аризона — это явно наихудший американский штат для отправки туберкулезных больных, потому что уровень смертности от туберкулеза в Аризоне выше, чем в любом другом штате". В этом случае ложность аргумента очевидна. Она менее очевидна, когда дело касается валютного курса. Попав в тяжелое финансовое положение в результате порочной внутренней кредитно-денежной политики или по какой-то другой причине, страны в конечном итоге вынуждены были прибегать к гибкому валютному курсу. Никакой валютный контроль или прямые ограничения на торговлю не помогли им зафиксировать обменный курс, не отражавший экономической реальности. В связи с этим безусловно верно, что колеблющийся валютный курс часто отождествлялся с финансовой и экономической нестабильностью (как, например, при гиперинфляции или просто жестокой инфляции вроде тех, которые происходят во многих странах Южной Америки). Многие легко заключили из этого, что такая нестабильность является результатом колеблющегося валютного курса.

Выступать за колеблющийся валютный курс не значит выступать за нестабильный валютный курс. Если мы поддерживаем свободно-рыночную ценовую систему, это не значит, что нам нравится система, при которой цены скачут вверх и вниз, как безумные. Мы выступаем за систему, при которой цены колеблются свободно, однако ценообразующие факторы достаточно стабильны, чтобы цены колебались в

каком-то умеренном диапазоне. Это же относится и к системе колеблющихся валютных курсов. Нестабильность валютных курсов является симптомом нестабильности соответствующей экономической структуры. Снятие этого симптома путем административного замораживания валютного курса не излечивает коренных проблем и лишь делает приспособление к ним еще болезненней.

Меры, необходимые для существования свободного золотого и валютного рынка

Быть может, конкретные выводы из вышеизложенного сделаются чуть яснее, если я подробно перечислю меры, которые, по моему мнению, следует принять Соединенным Штатам для обеспечения подлинно свободного рынка на золото и иностранную валюту.

1. США должны объявить, что они снимают с себя обязательство покупать и продавать золото по фиксированной цене.

2. Нынешние законы, запрещающие частным лицам владеть золотом и заниматься его куплей-продажей, следует отменить, чтобы не было ограничений на цену, по которой покупается и продается золото, с точки зрения любого другого товара или финансовых активов, включая валюты других стран.

3. Следует отменить существующий ныне закон, по которому Резервная система обязана держать золотые сертификаты, равные 25% ее денежных обязательств.

4. Когда речь идет о полной ликвидации программы поддержания цен на золото, равно как и цен на пшеницу, главная трудность касается переходной стадии: что делать со скопившимися правительственными запасами? Я лично думаю, что в обоих случаях правительство должно немедленно восстановить свободный

рынок, предприняв шаги 1 и 2, а в конечном итоге ему следует избавиться от всех своих запасов. Однако правительству, видимо, имеет смысл избавляться от своих запасов постепенно. Что до пшеницы, то мне всегда казалось, что тут должно хватить пяти лет, поэтому я предлагаю, чтобы правительство обязалось избавляться от одной пятой своих запасов в течение каждого из пяти лет. Такого же периода должно в общем-то хватить и для золота. В связи с этим я предлагаю, чтобы правительство в течение пяти лет продало на свободном рынке с аукциона весь свой золотой запас. При наличии свободного рынка на золото частные лица, возможно, найдут складские квитанции (warehouse certificates) куда более удобными, чем само золото. Если так, то частные предприниматели наверняка предоставят услуги по складированию золота и выдаче квитанций. С какой стати складирование золота и выдача соответствующих квитанций должны представлять собою национализированное предприятие?

5. США должны также провозгласить, что они не станут объявлять никакого официального обменного курса между долларом и другими валютами, и что, кроме того, они не станут заниматься никакой спекулятивной или иной деятельностью, ставящей себе целью повлиять на обменные курсы. Последние будут тогда устанавливаться на свободном рынке.

6. Эти меры вступят в противоречие с обязательством устанавливать официальный долларовый паритет, лежащем на нас как на члене Международного валютного фонда. Однако Фонд счел возможным как-то увязать со своим уставом отказ Канады устанавливать паритет и согласился на то, чтобы у канадцев был колеблющийся курс. Нет никаких оснований, чтобы он не сделал того же самого и для США.

7. Другие страны могут изъявить желание привязать свою валюту к доллару. Эти их личное дело, и у нас не будет никаких причин возражать против этого, покуда мы не взяли на себя обязательства покупать или продавать их валюту по фиксированной цене.

Им удастся привязать свою валюту к нашей только посредством какой-то — или всех — из вышеперечисленных мер: через использование или накопление резервов, координирование своей внутренней политики с американской и усиление или ослабление прямого контроля над торговлей.

Снятие государственных ограничений на торговлю

Система типа вышеочерченной разрешит проблему платежного баланса раз и навсегда. Не будет никаких шансов на образование дефицита, который заставит наших должностных лиц идти на поклон к другим странам и центральным банкам и просить о помощи, или заставит президента США вести себя наподобие взмыленного провинциального банкира, старающегося восстановить доверие к своему банку, или заставит администрацию, проповедующую свободную торговлю, вводить ограничения на импорт или жертвовать важными национальными и личными интересами ради тривиального вопроса о том, каким именем называть валюту, в которой совершаются платежи. Платежи будут всегда сбалансированы, поскольку цена — валютный курс — получит свободу создавать баланс. Никто не сможет продать доллары, если не найдет на них покупателя, и наоборот.

Таким образом, система колеблющихся валютных курсов позволит нам быстро двинуться по прямому пути к полной свободе торговли товарами и услугами (исключая только обдуманное вмешательство, которое может быть оправдано чисто политическими и военными причинами, например, запрет на продажу стратегических товаров коммунистическим странам). Пока мы продолжаем стеснять себя смирительной рубашкой фиксированных валютных курсов, мы не в состоянии взять твердого курса на свободную торговлю. Возможность ввода тарифов или прямого контроля

следует оставить про запас на случай нужды в предохранительном клапане.

Система колеблющихся валютных курсов имеет и побочное преимущество: она делает чуть ли не до прозрачности очевидным софизм, содержащийся в наиболее популярном аргументе против свободной торговли, согласно которому "низкая" зарплата в других странах каким-то образом вызывает необходимость тарифов для защиты здешней "высокой" зарплате. Если японский рабочий получает 100 йен в час, то какая у него зарплата по сравнению с американским рабочим, получающим 4 доллара в час: высокая или низкая? Все зависит от обменного курса. А чем определяется обменный курс? Необходимостью балансировать платежи, то есть делать так, чтобы мы могли продать японцам примерно столько же, сколько они могут продать нам.

Представим себе для простоты картины, что Япония и США являются единственными двумя торгующими странами, и что при каком-то валютном курсе, скажем 1.000 йен за доллар, японцы оказались в состоянии произвести все до одного товары, годные для внешней торговли, дешевле, чем в США. При таком валютном курсе японцы смогли бы продать нам очень немало, зато мы им — ничего. Предположим, что мы платим бумажными долларами. Куда девать доллары японским экспортерам? Есть они их не могут, хранить тоже, и жить в них нельзя. Если бы они захотели просто хранить их, то печатание долларовых купюр сделалось бы у нас великолепной экспортной отраслью. Ее продукция позволила бы нам получать от японцев все радости жизни почти бесплатно.

Но японские экспортеры, конечно, не захотят просто хранить у себя доллары. Они захотят продать их за йены. При нашей исходной посылке за один доллар они не могут купить ничего, что нельзя было бы купить меньше, чем за тысячу йен, которую при нашей посылке дают за доллар. Это относится и к другим японцам. Зачем же тогда обладателю йен давать до тысячи йен за

доллар, если на доллар можно купить меньше, чем за тысячу йен? Никто и не даст. Чтобы японский экспортер обменял свои доллары на йены, ему придется согласиться на меньшее количество йен: цена доллара в йенах должна будет упасть ниже тысячи йен, либо цена йены в долларах должна будет превысить одну тысячную доллара. Но при 500 йенах за доллар японские товары станут для американцев вдвое дороже, чем раньше, а американские товары сделаются для японцев вдвое дешевле. Японцы больше не смогут продавать все товары дешевле, чем американские производители.

Где же остановится цена на йену в долларах? На том уровне, который гарантирует, что все экспортеры смогут при желании продать доллары, полученные ими за экспортируемые в Америку товары, импортерам, которые используют их для закупки товаров в Америке. Грубо говоря, на том уровне, который необходим для того, чтобы стоимость американского экспорта (в долларах) равнялась стоимости американского импорта (тоже в долларах). "Грубо говоря", потому что точная формулировка потребовала бы учесть капитальные операции, подарки, и т.д. Но главного принципа все эти вещи не меняют.

Следует заметить, что в нашем изложении ничего не говорится об уровне жизни японского и американского рабочего. Но это не имеет к делу отношения. Если у японского рабочего уровень жизни ниже, чем у американского, то это из-за того, что он в среднем менее производителен, чем американец, принимая во внимание его квалификацию, объем капитала, количество земли и прочие вещи, играющие роль в его трудовом процессе. Если американец, скажем, в среднем в четыре раза продуктивнее японского рабочего, бесхозяйственно будет использовать его на производстве товаров, при изготовлении которых его производительность менее, чем в четыре раза, превышает японскую. Лучше будет изготавливать товары, где он продуктивнее, и обменивать их на товары, где он менее продуктивен. Тарифы не способствуют подъему уровня

жизни японского рабочего и не защищают высокого уровня жизни рабочего американского. Они, напротив, понижают уровень жизни в Японии и мешают расти американскому уровню жизни.

Установив, что нам следует перейти к свободной торговле, остается выяснить, как это сделать. Метод, который мы использовали в прошлом, состоял в заключении с другими странами договоров о взаимном сокращении тарифов. Этот подход кажется мне неверным. Во-первых, он замедляет дело. Ходьба быстрее в одиночку. Во-вторых, он способствует развитию ложного взгляда на проблему. Он создает впечатление, что тарифы помогают вводящей их стране, но вредят другим странам, и что если мы понизим тариф, мы откажемся от какой-то выгоды и должны поэтому получить взамен снижение тарифов, введенных другими странами. В действительности дело обстоит совсем не так. Наши тарифы вредят нам точно также, как другим странам. Отказавшись от тарифов, мы оказались бы в выигрыше, даже если бы другие страны не последовали за нами.* Разумеется, мы выгадаем еще больше, если они понизят тарифы у себя, но мы выгадаем и без этого. Наша с ними личная выгода не в конфликте, она совпадает.

По моему мнению, было бы куда лучше, если бы мы начали переходить к свободной торговле в одностороннем порядке, как сделала в XIX веке Англия, отменивши хлебные законы. Как произошло тогда с нею, безмерно вырастет наше политическое и экономическое могущество. Мы великая страна, и нам не пристало требовать от Люксембурга взаимных послаблений, чтобы понизить тариф на люксембургские товары, или одним махом выбрасывать с работы тысячи китайских беженцев, вводя импортную квоту на

* Можно представить себе исключения из этих заявлений, но, насколько я могу судить, они представляют собою теоретические курьезы, а не реально возможные варианты.

гонконгский текстиль. Будем верны своему предназначению и укажем другим дорогу, вместо того, чтобы нехотя плестись позади.

Для простоты дела я рассуждал здесь о тарифах, однако, как уже отмечалось, другие виды ограничений могут еще хуже мешать торговле, чем тарифы. Мы избавимся от них всех. Спорая, но в то же время постепенная программа будет заключаться в принятии законов, согласно которым все импортные квоты и прочие количественные ограничения, независимо от того, введены ли они нами или приняты другими странами в "добровольном" порядке, будут подниматься на 20% в год, пока не поднимутся настолько высоко, чтобы потерять всякий смысл и быть отмененными вообще, а все тарифы будут понижаться на одну десятую их нынешнего уровня в течение каждого из следующих десяти лет.

Немногие меры смогут лучше послужить делу свободы у нас в стране и за рубежом, чем эти. Вместо того, чтобы давать субсидии иностранным правительствам в виде экономической помощи (и поддерживать этим социализм), налагая в то же время ограничения на товары, которые они сумели произвести (и препятствуя этим свободному предпринимательству), мы можем занять последовательную и принципиальную позицию. Мы можем заявить остальному миру: "Мы верим в свободу и намерены жить по этому убеждению. Никто не может навязать вам свободу. Это ваше личное дело. Но мы можем предложить вам равноправное сотрудничество. Наш рынок для вас открыт. Продавайте на нем, что хотите и что можете. Покупайте на вырученные деньги все, что пожелаете. Так сотрудничество между людьми сделает наш огромный мир свободным".

Глава V

БЮДЖЕТНАЯ ПОЛИТИКА

Начиная с Нового курса, расширение правительственной деятельности на федеральном уровне оправдывали главным образом "необходимостью государственных расходов для ликвидации безработицы". Оправдание это прошло через несколько стадий. Поначалу правительственные расходы были нужны для того, чтобы "стимулировать экономическую активность". Временные затраты дадут разгон экономике, после чего правительство выйдет из игры.

Первоначальные расходы ликвидировать безработицу не сумели, за ними последовало сильное сокращение экономической активности 1937-1938 гг., и тогда появилась теория "векового застоя", оправдывавшая перманентно высокий уровень правительственных расходов. Доказывали, что экономика достигла стадии зрелости. Инвестиционные возможности по большей части уже использованы, и вероятно, что значительных новых возможностей больше не будет. И тем не менее, людям все равно будет хотеться откладывать деньги. В связи с этим важно, чтобы правительство расходовало средства и вечно сводило бюджет с дефицитом. Ценные бумаги, выпущенные для финансирования дефицита, послужат для того, чтобы люди сделали сбережения, в то время как правительственные расходы обеспечат занятость. Эта точка зрения была насквозь дискредитирована теоретическим анализом, и еще более того практикой, в том числе появлением совершенно новых сфер приложения частных инвестиций, которые и не снились проповедникам теории "вечного застоя". И тем не менее, теория эта оставила свой отпечаток. Саму идею, возможно, не принимает никто, однако затеянные под ее соусом государственные программы типа тех, которые должны были стимулировать экономическую активность, все еще существуют

и даже забирают все растущую часть правительственных расходов.

В последнее время упор стали делать не на желательности государственных расходов для стимулирования экономической активности или обуздания призрака вечного застоя, но на их роли "балансира". Когда частные расходы по какой-либо причине уменьшаются, говорят нам, правительственные расходы должны увеличиться, дабы общие расходы оставались стабильными; и, наоборот, когда частные расходы увеличиваются, государственные должны уменьшиться. К несчастью "балансир" не сбалансирован. Каждый спад, пусть даже самый ничтожный, приводит в трепет чутких к колебаниям политической почвы законодателей и администраторов, пребывающих в вечном страхе перед всяким возможным предвестником нового кризиса 1929-1933 гг., и они спешат начать программы федеральных расходов той или иной разновидности. Многие из этих программ не успевают даже толком вступить в силу до того, как спад минует. Так что постольку, поскольку они влияют на общие расходы, о которых я еще выскажусь ниже, они скорее усиливают последующий экономический подъем, нежели смягчают экономический спад. Программы государственных расходов принимаются куда поспешнее, чем отменяются потом, когда кончается спад и начинается подъем экономики. Напротив, тогда начинают доказывать, что сокращение государственных расходов "поставит под угрозу" "здоровый" экономический подъем. Поэтому основной ущерб, произведенный теорией "балансира", заключается не в том, что она не в состоянии смягчить экономических спадов, и не в том, что она вносит в политику правительства инфляционную тенденцию, но в том, что она постоянно приводит к расширению диапазона правительственной активности на федеральном уровне и мешает сокращению бремени федеральных налогов.

В свете упора, который делается на федеральный бюджет в его качестве "балансира", можно отметить

не без иронии, что наиболее нестабильным компонентом национального дохода в послевоенный период являются как раз федеральные расходы, причем нестабильность их ни в коей мере не компенсировала движения других расходных компонентов. Федеральный бюджет мало того что не был "балансиром", компенсирующим другие факторы, производящие колебания, он сам явился главным источником срывов и нестабильности.

Поскольку расходы федерального правительства занимают теперь такое важное место среди расходных статей экономики в целом, оно не может не оказывать на нее значительного воздействия. Поэтому в первую очередь необходимо, чтобы правительство навело порядок в своем собственном хозяйстве и приняло меры, которые привели бы к относительной стабильности в его собственном потоке расходов. Поступив таким образом, оно сделало бы немало для уменьшения числа корректировок, требующихся от стабильной экономики. Пока оно этого не сделало, привычка государственных чиновников разговаривать самодовольным тоном школьных наставников, призывающих к порядку непослушных школяров, выглядит как фарс. Разумеется, в этой их манере нет ничего удивительного. Скверная привычка сваливать свои грехи на других не является монополией государственных чиновников.

Даже если согласиться с мнением, что федеральный бюджет можно и должно использовать в качестве "балансира" (я подробнее займусь этой точкой зрения ниже), нет никакой необходимости пользоваться для этой цели расходными статьями бюджета. Точно так же можно употребить для этой цели налоговые поступления. Сокращение национального дохода приводит к автоматическому и непропорционально большому сокращению налоговых поступлений федерального правительства и таким образом ведет к дефициту госбюджета; во время бума происходит обратный процесс. Если пойти дальше, то во время спадов налоги

можно понижать, а во время подъемов — повышать. Конечно, политические соображения могут и здесь привести к асимметрии, ибо снижение налогов — это в политическом смысле более приемлемая мера, чем их повышение.

Если на практике теория "балансира" применялась к расходным статьям, то это происходило из-за наличия других факторов, вызывавших увеличение правительственных расходов, в особенности из-за того, что интеллектуалы в массе своей верят в необходимость более активной роли правительства в экономических и частных делах, иными словами, из-за торжества философии государства всеобщего благосостояния. Эта философия нашла себе в теории "балансира" полезную союзницу; благодаря ей правительственное вмешательство достигло большего масштаба, чем было бы в противном случае.

Насколько по-иному обстояли бы сейчас дела, если бы теория "балансира" применялась не к расходным статьям, а к налоговым поступлениям. Представим себе, что каждый спад сопровождался бы снижением налогов и что политическая непопулярность увеличения налогов во время последующего подъема приводила бы к выступлениям против новых программ правительственных расходов и к сокращению уже существующих программ. Может статься, федеральные расходы поглощали бы сейчас куда меньшую пропорцию национального дохода (в основном, из-за уменьшения сковывающего экономику и тянущего ее к спаду действия налогов).

Спешу добавить, что эти мечтания не имеют своей целью выразить поддержку теории балансира. На практике, даже если бы результаты такого применения теории балансира вели нас в искомом направлении, действие их было бы весьма протяженным во времени и в диапазоне. Чтобы сделать их эффективным противовесом другим факторам, производящим экономические колебания, мы должны были бы уметь предсказывать эти колебания заранее, причем задолго.

Если отбросить все политические соображения, в области бюджетной политики, как и в сфере кредитно-денежной, мы просто недостаточно много знаем, чтобы сделать из намеренных изменений в налогообложении и в расходах чуткий стабилизирующий механизм. Пытаясь произвести эти изменения, мы скорее всего сделаем только хуже. Мы сделаем хуже не из-за того, что станем последовательно делать глупости: это будет легко исправить, просто делая противоположное тому, что казалось поначалу самым очевидным шагом. Мы сделаем хуже из-за того, что внесем большой элемент случайности, который просто добавится к прочим экономическим неурядицам. По всей видимости, именно это мы и делали в прошлом, в дополнение, конечно, к другим серьезным ошибкам. К бюджетной политике вполне приложимо то, что я писал в другом месте по поводу кредитно-денежной политики: "Нам нужен не искусный кредитно-денежный водитель экономического автомобиля, постоянно крутящий рулевое колесо, чтобы следовать всем неожиданным изгибам дороги. Нам нужно какое-то средство, чтобы не дать кредитно-денежному пассажиру, взятому на заднее сиденье в виде балласта, периодически перегибаться вперед и дергать за руль, грозя сбросить машину с дороги".*

В сфере бюджетной политики подходящим аналогом кредитно-денежного правила было бы планировать программы ассигнований исключительно с точки зрения того, что публика желает осуществить при помощи правительства, а не частным образом, и вне всякого касательства к ежегодным проблемам экономической стабильности; планировать ставки налогообложения так, чтобы поступлений хватало для покрытия запланированных расходов в средн взятom году, и точно так же вне всякого касательства к ежегодным

* *A Program for Monetary Stability* (New York: Fordham University Press, 1959), p. 23.

изменениям экономической стабильности; и избегать беспорядочных изменений как в правительственных расходах, так и в налогах. Естественно, что иногда такие изменения неизбежны. Неожиданно изменившееся международное положение может продиктовать крупное увеличение оборонных расходов или позволит долгожданное их сокращение. Такими изменениями объяснялись некоторые беспорядочные скачки уровня федеральных расходов в послевоенный период. Но ими объясняются отнюдь не все из них.

Перед тем, как оставить тему бюджетной политики, мне хотелось бы обсудить столь распространенное теперь мнение, согласно которому увеличение правительственных расходов относительно налоговых поступлений непременно ведет к экономическому подъему, тогда как их сокращение чревато спадом. Это мнение, лежащее в самой сути убеждения, что бюджетная политика может служить балансиром, ныне почти повсеместно принимается на веру бизнесменами, профессиональными экономистами и неспециалистами. И тем не менее, его истинность нельзя продемонстрировать одними логическими построениями, она ни разу не была доказана документированными эмпирическими данными и, мало того, несовместима с известными мне эмпирическими данными.

Мнение это коренится в грубом кейнсианском анализе. Предположим, что правительственные расходы увеличились на 100 долларов, а налоги остались без изменений. Таким образом, гласит этот простейший анализ, в первой стадии люди, которые получают лишнюю сотню долларов, будут иметь настолько же больше дохода. Из этих денег они отложат, скажем, одну треть, а остальные две трети потратят. Но это означает, что на втором этапе кто-то другой получит лишних 66 долларов, две трети дохода. Он, в свою очередь, тоже кое-что отложит, а кое-что истратит, и так далее, в бесконечной последовательности. Если на каждом этапе одну треть будут откладывать, а две трети — тратить, то лишняя сотня правительственных расходов

в конечном итоге, гласит этот анализ, добавит к доходу 300 долларов. Это простой кейнсианский анализ, основанный на понятии мультипликатора, который здесь равняется трем. Естественно, что если осуществляется однократное впрыскивание денег, то результаты его сойдут на нет, и первоначальный скачок дохода на 100 долларов завершится плавным снижением к прежнему уровню. Однако если правительственные расходы остаются на 100 долларов выше в единицу времени, скажем, выше на 100 долларов в год, то доход останется на 300 долларов выше в год. Так гласит этот анализ.

Этот простой анализ в высшей степени привлекателен. Но привлекательность его вздорна, и происходит она от игнорирования других результатов рассматриваемого изменения. Если принять их во внимание, конечный результат выглядит куда сомнительнее и может представлять собою что угодно от полного отсутствия изменений в доходе, в каковом случае частные расходы упадут на те сто долларов, на которые увеличатся расходы правительственные, до вышеозначенного увеличения дохода. И даже если доход в денежном выражении увеличится, то могут подскочить цены, так что реальный доход увеличится на меньшую сумму или вообще останется прежним. Рассмотрим возможные случаи, когда по усам текло, а в рот не очень попало.

Во-первых, в этой незатейливой повести ни слова не говорится о том, на что истратит эти сто долларов правительство. Предположим, к примеру, что оно истратит их на вещи, которые люди без этого приобретали сами. Например, они тратили сто долларов на уплату взносов парку, который платил за содержание убиравших его работников. Предположим, что их содержание оплачивается теперь правительством, которое позволяет людям ходить в парк "бесплатно". Работники получают прежний доход, но люди, платившие взносы, имеют теперь лишних сто долларов. Правительственные расходы даже на первоначальной стадии не

добавляют ста долларов ни к чьему доходу. Они единственно предоставляют некоторым людям возможность истратить сто долларов не на парк, а на какие-то иные цели, которые, надо думать, они ценят ниже парка. Можно ожидать, что они истратят на потребительские товары меньшую часть своего общего дохода, чем прежде, ибо теперь пользуются услугами парка бесплатно. Насколько меньшую, сказать трудно. Даже если мы согласимся с посылкой простого анализа, что люди откладывают треть дополнительного дохода, отсюда не следует, что когда они получают некую разновидность потребительских товаров "задаром", две трети освободившихся денег будут истрачены на другие потребительские товары. Существует, конечно, крайний вариант, что они станут покупать все тот же набор потребительских товаров, что раньше, и прибавят высвободившиеся сто долларов к своим сбережениям. В этом случае даже при простом кейнсианском анализе действие правительственных расходов полностью нейтрализовано: правительственные расходы на сто долларов увеличиваются, а частные — на сто долларов уменьшаются. Или, если взять другой пример, сто долларов могут быть потрачены на постройку дороги, которую в противном случае проложил бы частный предприниматель, или которая снимает нужду отремонтировать грузовики частной компании. У фирмы тогда высвобождаются средства, однако, надо полагать, она не истратит их целиком на менее привлекательные инвестиции. В таких случаях правительственные расходы просто-напросто направляют частные расходы в другое русло, и в самом начале в сфере действия мультипликатора попадает лишь чистый излишек правительственных расходов. С этой точки зрения кажется парадоксальным, что для избежания этого перевода расходов в иное русло правительству следовало бы тратить деньги на что-нибудь в высшей степени бесполезное; в этом ограниченное интеллектуальное содержание всяких выдуманных синекур. Но, разумеется, это само по себе демонстрирует, что с этим анализом не все в порядке.

Во-вторых, в этой незамысловатой повести ни слова не говорится о том, откуда правительство возьмет эти сто долларов. С точки зрения этого анализа, печатает ли оно лишние деньги или берет их в долг у публики, результат один и тот же. Но ведь есть же разница, откуда оно их берет. Чтобы отделить бюджетную политику от кредитно-денежной, предположим, что правительство берет эти сто долларов в долг, причем денежная масса остается такой же, какой она была бы в отсутствие правительственных расходов. Это уместное предположение, поскольку при желании бумажную массу можно увеличить без дополнительных правительственных расходов простым печатанием денег и покупкой на них выпущенных правительством облигаций. Но теперь нам надо спросить, какие последствия имеет заем денег. Для анализа этой проблемы давайте предположим, что перевода денег на другие цели не происходит, так что поначалу наши сто долларов не нейтрализуются компенсирующим уменьшением частных расходов. Отметим, что правительственный заем не меняет количества денег в частных руках. Правой рукой правительство занимает сто долларов у одних лиц, а левой передает их тем лицам, на которых рассчитаны его расходы. Деньги теперь у других лиц, но общее количество денег осталось без изменения.

Простой кейнсианский анализ подразумевает, что заем этих денег никоим образом не влияет на другие расходы. Это может иметь место в двух крайних ситуациях. Во-первых, представим, что людям абсолютно все равно, владеют ли они деньгами или облигациями, так что облигации на сто долларов можно продать без необходимости предлагать покупателю более высокий доход, чем они приносили прежде (разумеется, сто долларов — это так мало, что на практике они будут иметь ничтожное влияние на то, какую потребуют норму прибыли, но дело здесь в принципе, чьи практические результаты можно увидеть, если подставить вместо ста долларов сто миллионов или тысячу миллионов). На кейнсианском жаргоне говорят, что

существует "ликвидная ловушка", поэтому люди покупают облигации на "неиспользуемые деньги". Если дело обстоит не так (а оно явно не может обстоять так до бесконечности), то правительству удастся продать облигации лишь в том случае, если оно предложит более высокую норму прибыли на них. Тогда более высокую норму придется платить и другим заемщикам. В общем и целом, эта более высокая норма отобьет у потенциальных заемщиков охоту тратить деньги. Тут приходит черед второй крайней ситуации, при которой простой кейнсианский анализ останется в силе: если потенциальные заемщики настолько вознамерились тратить деньги, что никакой, даже самый резкий подъем процентной ставки не заставит их уменьшить расходы, или, выражаясь на кейнсианском жаргоне, если график предельной эффективности капиталовложений (*marginal efficiency schedule of investment*) абсолютно неэластичен в отношении процентной ставки.

Я не знаю ни одного серьезного экономиста, каким бы он ни считал себя убежденным кейнсианцем, который бы думал, что какое-то из этих крайних допущений имеет силу в данный момент, или что оно может иметь силу в каком-то значительном заемном диапазоне (*range of borrowing*) или в условиях значительного повышения процентной ставки, или что оно когда-либо имело силу в прошлом, кроме как при очень особых обстоятельствах. И тем не менее, многие экономисты, не говоря уже о неспециалистах, считают они себя кейнсианцами или нет, берут на веру ту точку зрения, что увеличение правительственных расходов в отношении налоговых поступлений, даже когда оно финансируется займами, *непременно* ведет к экономическому подъему, хотя, как мы видели, такая точка зрения подразумевает, что для этого необходимо наличие одной из двух вышеописанных крайних ситуаций.

Если ни одно из этих допущений не имеет силы, повышение правительственных расходов будет уравновешиваться уменьшением расходов либо тех частных

лиц, которые одалживают деньги правительству, либо тех, кто в противном случае сам бы взял эти деньги в долг. На какой же процент будет нейтрализовано таким образом увеличение правительственных расходов? Это зависит от владельцев денег. Крайнее предположение, подразумеваемое жесткой количественной теорией денег, гласит, что количество денег, которое люди желают иметь, зависит в среднем только от их дохода, а не от нормы прибыли, которую они могут получить с облигаций и тому подобных ценных бумаг. В этом случае, поскольку общая денежная масса и до и после будет одна и та же, общий денежный доход тоже должен будет оставаться таким же, чтобы люди удовлетволялись обладанием этого количества денег. Это означает, что процентная ставка должна будет подняться настолько высоко, насколько это нужно для того, чтобы уменьшить частные расходы на точно такое же количество, на которое возросли расходы государственные. В этом крайнем случае правительственные расходы ни в каком отношении не будут стимулировать экономического подъема. Не повышается даже доход в денежном выражении, не говоря уже о реальном доходе. Происходит единственно повышение правительственных расходов и сокращение расходов частных.

Предостерегу читателя, что анализ этот носит крайне упрощенную форму. Для детального анализа понадобился бы толстый учебник. Однако даже этого упрощенного анализа достаточно, чтобы продемонстрировать следующее: возможен любой результат, от трехсотдолларового до нулевого повышения дохода. Чем упрямей потребители в отношении того, сколько они истратят на потребление из данного дохода, и чем упрямей покупатели капитальных товаров в отношении того, сколько они истратят на эти товары вне зависимости от цены, тем ближе будет результат к крайнему кейнсианскому увеличению на 300 долларов. С другой стороны, чем упрямей владельцы денег в отношении того, какая пропорция должна существовать между

имеющейся у них наличностью и их доходом, тем ближе будет результат к крайнему варианту в рамках жестокой количественной теории денег, а именно: доход не увеличивается вообще. В каком из этих отношений публика более упряма, — это вопрос чисто эмпирический, и решать его надо, исходя из фактических данных, а не путем одних рассуждений.

До Великой депрессии 1930-х годов большинство экономистов безусловно заключили бы, что результат будет ближе к нулевому увеличению дохода, а не к повышению его на 300 долларов. В последующий период большинство экономистов безусловно пришли бы к противоположному заключению. В последнее время стал наблюдаться переход на прежнюю позицию. Как ни грустно, ни одно из этих метаний не основывается на надлежащих фактических данных. Они скорее были результатом интуитивных догадок, почерпнутых из неосмысленного опыта.

В сотрудничестве со своими студентами я провел довольно обширные эмпирические исследования на материале США и других стран в надежде собрать более удовлетворительные данные.* Результаты оказались поразительными. Они дают твердое основание полагать, что фактический исход дела будет ближе к крайнему варианту, предсказываемому количественной, а не кейнсианской теорией. Исходя из полученных данных, есть основания заключить, что гипотетическое увеличение правительственных расходов на сто долларов скорее всего добавит к доходу в среднем около ста долларов; когда меньше, когда больше. Это означает, что увеличение правительственных расходов относительно дохода ни в каком отношении

* Некоторые результаты содержатся в: Milton Friedman and David Meiselman, *The Relative Stability of the Investment Multiplier and Monetary Velocity in the United States, 1896-1958*.

(Подготавливаемая к выпуску публикация Commission on Money and Credit).

не ведет к экономическому подъему. Оно может увеличить доход в денежном выражении, но все это увеличение будет поглощено правительственными расходами. Частные расходы останутся без изменений. Поскольку цены по ходу дела скорее всего возрастут (или упадут меньше, чем в противном случае), результатом явится уменьшение реальных частных расходов.

Разумеется, эти заключения нельзя считать окончательными. Они основываются на самой широкой известной мне совокупности фактических данных, но полнота их все еще оставляет желать много лучшего.

Однако ясно одно. Правильна или нет эта столь распространенная точка зрения на результаты бюджетной политики, ей противоречит по крайней мере одна совокупность фактических данных. Я не знаю никакой другой организованной совокупности данных, которая говорила бы в поддержку этой точки зрения. Она является частью экономической мифологии, а не доказанным заключением экономического анализа или количественных исследований. Однако она пользуется огромным влиянием и сделала немало для того, чтобы обеспечить далеко идущему правительственному вмешательству в экономическую жизнь широкую общественную поддержку.

Глава VI

РОЛЬ ПРАВИТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ

В наши дни образование оплачивается почти полностью государственными и некоммерческими учреждениями и находится в их ведении. Ситуация эта складывалась постепенно и выглядит теперь настолько естественной, что мало кто задумывается о причинах такого особого отношения к образованию даже в странах, которые по организации и философии своим относятся к частно-предпринимательским. Результатом явилось бездумное расширение правительственной роли в этой сфере.

С точки зрения принципов, разработанных в главе II, правительственное вмешательство в область образования можно оправдать двумя причинами. Во-первых, это наличие больших "внешних эффектов", т.е. обстоятельств, при которых действия одного индивида сопряжены с издержками для других индивидов, но нецелесообразно требовать, чтобы он возместил эти издержки; или когда его действия приносят им значительную выгоду, но нецелесообразно требовать, чтобы они его за это вознаградили. Иными словами, речь идет об обстоятельствах, в которых невозможен свободный обмен. Вторая причина заключается в патерналистской заботе о детях и других недееспособных индивидах. Внешние эффекты и патернализм имеют весьма разное значение для (1) всеобщего образования сознательных граждан и (2) специализированного профессионального обучения. Основания для правительственного вмешательства в этих двух областях весьма разные, и оправдывают они весьма разные виды правительственных действий.

Еще одно предварительное замечание: необходимо провести различие между "обучением" и "образованием" в смысле "воспитания" и "просвещения". Не

всякое обучение – это образование, и не всякое образование – обучение. Нас заботит здесь образование в вышеуказанном смысле. Правительственная деятельность в основном ограничивается обучением.

Всеобщее образование сознательных граждан

Если большинство граждан не будут минимально грамотны и осведомлены, стабильное и демократическое общество невозможно, как невозможно оно без всеобщего принятия каких-то общих ценностей. Образование помогает выполнять оба эти условия. Вследствие этого образование ребенка приносит пользу не только ему самому или его родителям, но и другим членам общества. Образование моего ребенка послужит и вашему благополучию, ибо оно помогает пестовать стабильное и демократическое общество. Невозможно установить, какие именно индивиды (или семьи) оказываются от этого в выигрыше, и соответственно взять с них плату за услуги. Поэтому здесь имеется значительный "внешний эффект".

Какого рода правительственную деятельность оправдывает этот внешний эффект? Самое очевидное – это потребовать, чтобы каждый ребенок прошел некое минимальное обучение какого-то конкретного типа. Эту обязанность можно возложить на родителей без каких-либо дополнительных действий со стороны правительства, точно так же, как владельцев зданий и нередко автомобилей обязывают соблюдать некие конкретные нормы для обеспечения безопасности других лиц. Однако между этими двумя случаями существует большая разница. Люди, неспособные оплатить расходы, связанные с соблюдением норм в отношении зданий и автомобилей, могут, как правило, избавиться от этого имущества, продав его. Таким образом, соблюдение этого требования, как правило, может быть обеспечено без правительственной

субсидии. Но отобрание ребенка у родителей, которые не в состоянии заплатить за минимальное обязательное его обучение, будет явно несовместимо с нашей опорой на семью как на основную социальную единицу и с нашей верой в свободу человека. Более того, это скорее всего помешает воспитать из него гражданина свободного общества.

Если финансовое бремя, связанное с обязательным обучением, окажется по плечу подавляющему большинству семей в данной местности, будет, возможно, и целесообразно и желательно, чтобы родители оплачивали соответствующие расходы непосредственно. В крайних случаях можно прибегнуть к специальным субсидиям для нуждающихся семей. Во многих районах США ситуация в наши дни именно такая, и в них будет весьма желательно возложить соответствующие расходы непосредственно на родителей. Это сделает ненужной бюрократическую машину, которая необходима ныне для сбора налогов со всех жителей в течение всей их жизни, а потом для возвращения этих денег в основном тем же людям в течение периода, когда их дети ходят в школу. Это уменьшит вероятность того, что правительство также возьмет на себя административные функции в школе, каковая проблема подробнее разбирается ниже. Это увеличит вероятность того, что субсидии будут занимать все более скромное место в расходах на образование по мере роста доходов населения. Если правительство и дальше будет оплачивать стоимость всего или почти всего обучения, рост доходов попросту приведет к увеличению кругового потока денег через налоговый механизм и расширению правительственной роли. Немаловажно, наконец, что возложение расходов на родителей будет способствовать уравниванию социальных и частных издержек деторождения и таким образом улучшит распределение семей по размеру.*

* Как ни фантастично это звучит, такой шаг заметно повлияет на размер семей. Например, одно из

Имеющиеся между семьями различия в ресурсах и числе детей плюс предъявление к обучению требований, выполнение которых связано со значительными расходами, приводят к тому, что во многих районах США такая политика вряд ли целесообразна. Как в этих районах, так и там, где эта политика была бы целесообразна, расходы по обучению взяло на себя правительство. Оно платит не только за обязательное для всех минимальное обучение, но и за дополнительное обучение на более высоком уровне, предоставляемое подросткам, но не носящее обязательного характера. Одним из доводов в пользу обеих мер являются разобранные выше "внешние эффекты". Расходы оплачиваются потому, что это единственно возможное средство обеспечить минимальный искомый уровень образования. Дополнительное обучение финансируется потому, что другие люди выигрывают от обучения молодых людей, обладающих более высокими способностями и заинтересованностью, поскольку в этом лежит один из способов подготовки хорошего общественного и политического руководства страны. Преимущества, вытекающие из этих мер, должны быть соизмеримы с издержками, и люди могут добросовестно расходиться во мнениях насчет размера соответствующих субсидий. Однако большинство из нас, по всей видимости, заключит, что преимущества достаточно велики, чтобы оправдать какие-то правительственные субсидии.

Эти основания оправдывают правительственное субсидирование лишь определенных видов обучения. Предвосхищая вероятный вопрос, сразу же скажу, что они не оправдывают субсидий на чисто профессиональное

объяснений более низкой деторождаемости в более высоких социально-экономических группах заключается в том, что дети обходятся им относительно дороже, чем более низким группам, благодаря в значительной степени более высокому качеству образования, которое первые дают своим детям и за которое они платят.

обучение, увеличивающее экономическую продуктивность учащегося, но не воспитывающее в нем гражданских или руководящих качеств. Разграничить эти два типа обучения весьма сложно. Общеобразовательная подготовка во многом увеличивает экономическую ценность учащегося; лишь в наше время и в считанных странах грамотность перестала быть ходким товаром на рынке рабочей силы. А профессиональное обучение, как правило, расширяет кругозор учащегося. И тем не менее, различие между ними – не пустой звук. Субсидирование подготовки ветеринаров, косметологов, зубных врачей и сонма других специалистов, широко осуществляемое в США в поддерживаемых правительством учебных заведениях, не может быть оправдано на тех же основаниях, что субсидирование начальных школ или, на более высоком уровне, общеобразовательных колледжей. Можно ли обосновать его другими причинами, будет разбираться ниже в этой же главе.

Качественный аргумент от "внешних эффектов" ничего не говорит, разумеется, о том, какие конкретно виды обучения заслуживают субсидий, или в каких пределах их стоит субсидировать. Очевидно, что наибольшую общественную пользу приносит самая низкая ступень обучения, где существует почти полное единодушие относительно содержания учебных программ, а затем польза эта постепенно снижается с повышением уровня образования. Даже это заявление нельзя принять без оговорок. Многие правительства субсидировали университеты задолго до того, как они стали субсидировать школы. Какие виды образования приносят наибольшую общественную пользу и какую пропорцию ограниченных общественных ресурсов стоит на них тратить, должно решить само общество через свои нормальные политические каналы. Задача данного анализа состоит не в том, чтобы решить за общество эти вопросы, а в том, чтобы прояснить факторы, участвующие в этом выборе, и в особенности проблему того, стоит ли делать этот выбор в коллективном, а не в индивидуальном порядке.

Как мы видели, и введение минимального образовательного уровня обучения и финансирование такого обучения государством можно обосновать "внешними эффектами" образования. Однако третью меру, а именно передачу учебных заведений в административное ведение правительства, так сказать, "национализацию" всей "педагогической индустрии" куда труднее обосновать этими и, насколько я могу судить, какими-либо иными причинами. Всерьез о желательности такой национализации задумывались редко. В основном правительства финансируют обучение, непосредственно оплачивая расходы по содержанию учебных заведений. Таким образом, казалось, что решение субсидировать обучение требует принятия и этой меры. Однако эти две меры нетрудно отделить друг от друга. Правительства могли ввести некий минимальный обязательный уровень обучения, финансирование которого осуществлялось бы посредством выдачи родителям талонов (vouchers); по талонам этим выплачивалась бы на каждого ребенка какая-то обусловленная ежегодная сумма при условии, что их истратят на "официально одобренное" обучение. Тогда родители имели бы право израсходовать эту и какую угодно дополнительную сумму из собственного кармана на покупку педагогических услуг в каком-то "официально одобренном" учебном заведении по своему выбору. Такие услуги могли бы предоставляться частными доходными учреждениями или некоммерческими учебными заведениями. Роль правительства ограничивалась бы тогда наблюдением за тем, чтобы учебные заведения отвечали неким минимальным требованиям (например, чтобы их программы содержали какой-то минимальный общий материал), примерно также, как оно инспектирует сейчас рестораны и обеспечивает соблюдение неких минимальных санитарных правил. Замечательным образчиком такой программы является учебная программа для ветеранов, введенная после Второй мировой войны в США. Каждый бывший военнослужащий, имевший право на участие в программе,

получал некую максимальную ежегодную сумму, которую он мог потратить в любом учебном заведении по своему выбору при условии, что оно отвечало неким минимальным требованиям. Другим, более ограниченным примером является английский закон, по которому местные власти платят за обучение некоторых студентов, посещающих негосударственные учебные заведения. Еще один пример представляет Франция, где правительство частично оплачивает расходы учащихся, посещающих негосударственные учебные заведения.

Один из основанных на "внешних эффектах" аргументов в пользу национализации обучения заключается в том, что без национализации невозможно будет воспитать у учащихся некую общую систему ценностей, наличие которой считается необходимым для социальной стабильности. Может статься, что предъявления к находящимся в частном ведении учебным заведениям неких минимальных требований (см. об этом выше) окажется недостаточно. Этот вопрос можно конкретно проиллюстрировать на примере учебных заведений, находящихся в ведении различных религиозных групп. Можно доказывать, что такие учебные заведения будут воспитывать системы ценностей, несовместимые друг с другом и с тем, что внушают в светских учебных заведениях; таким образом, они сделают из образования не объединяющую, но разобщающую силу.

В своей крайней форме это аргумент не только в пользу государственных учебных заведений, но и обязательного их посещения. Существующее в США и в большинстве западных стран положение находится где-то на полдороге. Имеются школы, находящиеся в ведении правительства, но посещать их не обязательно. Однако связь между финансированием обучения и заведением им ставит другие учебные заведения в невыгодное положение, ибо им почти ничего не достается из средств, ассигнуемых правительством на обучение. Такое положение часто является источником бурных политических разногласий, особенно во Франции

и в США в наши дни. Высказывают опасения, что устранение этого невыгодного положения значительно укрепит приходские школы и еще более усложнит проблему воспитания общей системы ценностей.

Аргумент этот не лишен убедительности, однако отнюдь не очевидно, что он верен, или что денационализация учебных заведений будет иметь вышеозначенные последствия. С принципиальной точки зрения, он вступает в конфликт с сохранением самой свободы. Различие между воспитанием общих социальных ценностей, необходимых для стабильности социума, и идеологической накачкой, сковывающей свободу мысли и совести, относится к числу тех расплывчатых категорий, которые легче назвать, чем четко определить.

С точки зрения ее последствий, денационализация обучения расширит предоставляемую родителям свободу выбора. В настоящий момент родители могут отправлять детей в государственные школы бесплатно, однако мало кто из них пошлет их в какую-то иную школу, если та тоже не находится на субсидии. Приходские школы находятся в менее выгодном положении, поскольку они не получают никаких государственных средств, выделяемых на обучение, однако у них имеется и свое преимущество, заключающееся в том, что они находятся в ведении учреждений, готовых их субсидировать и умеющих собрать для этого средства. Других источников субсидирования для частных школ совсем немного. Если предоставить средства, ассигнуемые ныне государством на обучение, в распоряжение родителей вне зависимости от того, куда они отправляют детей учиться, мигом появится масса самых разных школ, готовых удовлетворить образовавшийся спрос. У родителей появится куда более широкая возможность прямо выражать свое отношение к разным школам, забирая детей из одних учебных заведений и посылая их в другие. В настоящее время они, как правило, могут прибегать к такой мере лишь ценой значительных расходов, послав детей в частную школу либо сменив место жительства.

Что до большинства, то оно может выразить свое мнение лишь по запутанным политическим каналам. Возможно, несколько большая свобода выбирать себе школу по вкусу имела бы в рамках находящегося в ведении правительства школьного округа, однако простиралась бы эта свобода не слишком далеко в связи с обязанностью обеспечить местом каждого ребенка. Как и в других областях, конкурентоспособное предпринимательство скорее всего было бы здесь куда более эффективным источником удовлетворения потребительского спроса, чем национализированные учреждения, существующие для других целей. Поэтому в конечном итоге приходские школы вполне могли бы захиреть, нежели приобрести возросшее значение.

В том же направлении действует и взаимосвязанный фактор, заключающийся в том, что родители, посылающие детей в приходские школы, по вполне понятным причинам относятся без энтузиазма к увеличению налогов для финансирования более высоких расходов на государственные учебные заведения. Вследствие этого в тех районах, где большую роль играют приходские школы, сбор средств на государственные школы сопряжен с немалыми трудностями. Постольку, поскольку качество связано с объемом расходов (а в какой-то степени связь эта безусловно существует), в таких районах качество государственных школ часто оказывается ниже, и приходские школы поэтому обладают там сравнительно большей притягательной силой.

Другим частным случаем аргумента о том, что находящиеся в государственном ведении учебные заведения необходимы для превращения образования в объединяющую силу, является довод, согласно которому частные школы усугубляют классовые различия. Стоит дать им больше свободы, куда посылать детей, как родители изберут общество себе подобных, а это помешает здоровому общению детей из разных социальных слоев. Убедителен этот довод в принципе

или нет, совсем не очевидно, что результат окажется именно таким. При нынешнем положении дел стратификация жилых районов и так резко ограничивает общение между детьми из далеко отстоящих друг от друга социальных слоев. В дополнение к этому, сейчас никто не запрещает родителям отдавать детей в частные школы. Так поступают только члены весьма ограниченного класса (я не говорю здесь о приходских школах), что еще увеличивает стратификацию.

Строго говоря, довод этот, с моей точки зрения, указывает в диаметрально противоположном направлении, а именно на денационализацию школ. Спросите себя, в каком отношении житель бедного района, не говоря уже о негритянском районе большого города, находится в самом неблагоприятном положении. Если для него очень важно обзавестись, скажем, новой машиной, он может поднакопить достаточную сумму, чтобы купить такую же машину, как житель богатого предместья. Для этого ему не надо будет переезжать в такое предместье. Напротив, он может частично скопить необходимые деньги, сэкономив на жилье. То же самое относится к одежде, книгам и всему, чему угодно. Но предположим, что в бедной трущобной семье родился одаренный ребенок, и что эта семья придает его образованию такую важность, что она готова подтянуть пояс и накопить денег ему на школу. Если ей не удастся получить каких-то льгот или стипендии в одной из немногочисленных частных школ, она окажется в очень тяжелом положении. "Хорошие" государственные школы находятся в богатых районах. Возможно, эта семья пожелает потратиться сверх того, что она уплачивает в виде налогов, дабы ребенок получил образование получше. Но она вряд ли сможет позволить себе перебраться одновременно в более дорогой район.

Мне думается, что в наших представлениях на эту тему все еще господствует наследие маленьких городков, в которых была всего одна школа и для богатых и для бедных жителей. При таких обстоятельствах

государственные школы вполне могли уравнивать разные возможности. С ростом городов и предместий положение коренным образом изменилось. Мало того, что нынешняя школьная система не уравнивает возможностей, она вероятнее всего делает совершенно противоположное. При этой системе тем немногим исключительным детям, которые являются нашей надеждой на будущее, стало куда труднее подняться над уровнем своей изначальной бедности.

Еще один довод в пользу национализации школ исходит из "технической монополии". Число детей в небольшом населенном пункте или в сельском районе может быть слишком невелико, чтобы оправдать наличие более чем одной школы оптимального размера, поэтому там невозможно будет полагаться на конкуренцию для защиты интересов родителей и детей. Как и в других случаях технической монополии, альтернативными вариантами являются неограниченная частная монополия, контролируемая государством частная монополия и государственное учреждение: выбор из нескольких зол. Хотя это явно веский и серьезный аргумент, в последние десятилетия он был значительно ослаблен прогрессом в области транспорта и все растущей концентрацией населения в городах.

Решение, которое кажется наиболее обоснованным в свете этих соображений (по крайней мере, когда дело касается начальной и средней школы), состоит в сочетании государственных и частных школ. Родителям, которые предпочтут отправить детей в частную школу, будет выплачена сумма, равная ориентировочной стоимости обучения ребенка в государственной школе, при условии, что по крайней мере эта сумма будет потрачена на образование в официально одобренной школе. Такое положение дел будет ответом на веские соображения, содержащиеся в аргументе от технической монополии. Оно удовлетворит законные жалобы родителей на то, что, посылая детей в частные несубсидируемые школы, они вынуждены платить за образование дважды: один раз в форме

общих налогов и второй — прямо. Оно делает возможным развитие конкуренции. Таким образом появится дополнительный стимул к развитию и улучшению всех школ. Появление конкуренции немало поспособствует здоровому разнообразию школ. Помимо этого, оно поспособствует тому, чтобы школьные округа сделались более гибкими. Не последним преимуществом конкуренции будет создание условий, в которых зарплата учителей станет более чутко реагировать на рыночные силы. Благодаря этому у властей появится независимый критерий для оценки ставок заработной платы и для более оперативного внесения поправок на изменяющиеся условия спроса и предложения.

Часто заявляют, что система просвещения более всего нуждается в дополнительных средствах на строительство новых сооружений и на повышение зарплаты для привлечения хороших преподавателей. Мне представляется, что диагноз этот ложен. Количество денег, истраченных на обучение, увеличивается чрезвычайно стремительными темпами, куда быстрее, чем наш общий доход. Зарплата учителей росла куда быстрее зарплаты многих других служащих. Проблема не в том, что мы тратим слишком мало, — что не исключено, — но в том, что мы получаем так мало отдачи на каждый истраченный доллар. Возможно, деньги, потраченные во многих школах на величественные здания и роскошные спортплощадки, по праву заносятся в рубрику расходов на обучение. Но трудно согласиться, что это расходы на воспитание. Точно так же, очевидно, следует рассматривать такие предметы, как плетение корзин, бальные танцы и бесчисленные прочие специальные дисциплины, делающие честь изобретательности педагогов. Спешу добавить, что трудно возразить, если родители по своему желанию тратят на такие забавы собственные деньги. Это их личное дело. Возражать можно против того, что для подобных целей используются деньги, полученные за счет налогов, которые платят и родители и посторонние люди.

Что это за "внешние эффекты", которыми можно обосновать такое использование налогов?

Одной из главных причин того, что общественные деньги используются таким образом, является нынешняя система, при которой управление школами сочетается с их финансированием. Родители, которые предпочли бы, чтобы деньги расходовались на хороших преподавателей и на учебники, а не на тренеров и коридоры, не имеют никакой возможности выразить свои пожелания, кроме как убедить большинство граждан изменить первоочередность расходов для всех. Это частный случай того общего принципа, что рынок дает каждому возможность выбрать себе по вкусу, то есть обеспечивает эффективное пропорциональное представительство, тогда как политический процесс навязывает единообразие. Плюс к тому, возможности родителей, которые хотели бы истратить какие-то дополнительные средства на образование своих детей, резко ограничены. Они не могут увеличить суммы, расходуемой ими на обучение ребенка, и перевести его в пропорционально более дорогую школу. Если они-таки переводят ребенка, им приходится платить полную, а не только дополнительную сумму. Они без труда могут приплачивать лишь за внеаудиторные занятия: уроки танцев, музыки и проч. Поскольку частные возможности приложения дополнительных расходов настолько заблокированы, потребность увеличить траты на обучение детей выражается во все увеличивающихся государственных ассигнованиях на вещи, которые все больше отдаляются от основополагающих причин, обосновывающих правительственное вмешательство в обучение.

Как можно заключить из этого анализа, принятие предложенных здесь мер вполне может означать не только уменьшение правительственных расходов на обучение, но и увеличение *общих* расходов на него. Оно позволит родителям расходовать деньги по своему усмотрению с большей отдачей, в связи с чем они станут тратить больше, чем они тратят сегодня прямо

и опосредованно (в виде налогов). Благодаря этому родители, желающие истратить больше денег на обучение, не будут обескуражены ни нынешней необходимостью единообразия в том, как будут истрачены эти деньги, ни вполне понятным нежеланием людей, чьи дети не обучаются в школе в данный момент (не говоря уже о тех, чьи дети не будут ходить в школу в будущем), обременять себя более высокими налогами для целей, которые часто имеют мало общего с образованием в привычном для них смысле этого слова.*

Что касается зарплаты учителей, основная беда не в том, что она в среднем слишком низка (на самом деле, она вполне может быть в среднем слишком высокой), а в том, что ставки слишком единообразны и негибки. Плохим учителям сильно переплачивают, а хорошим — сильно недоплачивают. Ставки заработной платы, как правило, единообразны и определяются не столько достоинствами преподавателя, сколько, скажем, степенями и всякими учительскими свидетельствами (*teaching certificates*). Это тоже в большой степени результат нынешней системы, при которой правительство ведаёт школами, и чем больше административная единица под государственным контролем, тем хуже обстоит дело. Именно поэтому

* Разительным примером того же результата в другой области является английская Национальная служба здравоохранения (НСЗ). Д.С. Лис установил в своем тщательном и глубоком исследовании, что "расходы на НСЗ не только не чрезмерны, они скорее всего меньше того, что потребители предпочли бы потратить на свободном рынке. Особенно плачевно положение в области строительства больниц":

"Health Through Choice," *Hobart Paper 14* (London: Institute of Economic Affairs, 1961), p. 58.

профессиональные педагогические организации столь активно выступают за расширение этой единицы: от местного школьного округа к штату и от штата к федеральному правительству. В любой бюрократической, построенной на принципах гражданской службы организации стандартная шкала заработной платы почти неизбежна; в ней практически невозможно стимулировать конкуренцию путем введения разных ставок в зависимости от достоинств служащего. Работники системы просвещения, т.е. сами учителя начинают осуществлять первичный контроль. У родителей или у местной общественности контроля остается совсем мало. Работники в любой области, от плотников и водопроводчиков до учителей, в большинстве своем предпочитают стандартную шкалу зарплаты и выступают против оплаты по достоинствам по той очевидной причине, что особо талантливых людей всегда мало. Это частный случай общей человеческой тенденции вступать в сговор для установления монопольных цен, делается ли это посредством профсоюза или промышленной монополии. Но эти монопольные сговоры, как правило, падают под ударами конкуренции, если, конечно, правительство само не санкционирует их или хотя бы не оказывает им значительной поддержки.

Если нарочно постараться придумать систему найма и оплаты учителей, рассчитанную на то, чтобы оттолкнуть людей с воображением, инициативой и верой в свои силы и привлечь бестолковых, посредственных и инертных, лучше всего будет просто скопировать систему учительских свидетельств и стандартной шкалы зарплаты, сложившуюся в школьных округах больших городов и штатов. Приходится удивляться, что уровень преподавания в начальной и средней школе в этих обстоятельствах все еще настолько высок. Альтернативная система сможет разрешить эти проблемы и позволит конкуренции эффективно вознаграждать достойных и привлечь на ниву просвещения способных людей.

Почему правительственное вмешательство в сферу обучения развивалось в США именно в таком плане? Я не настолько осведомлен в области истории образования, чтобы дать на этот вопрос какой-то исчерпывающий ответ. Тем не менее, некоторые догадки, возможно, будут небесполезны, чтобы обрисовать соображения, которые могут изменить соответствующую социальную политику. Я отнюдь не уверен, что предлагаемые мною ныне решения были бы целесообразны столетие назад. До бурного развития транспорта аргумент от "технической монополии" выглядел куда сильнее. Столь же важно, что в XVIII и XIX вв. главную проблему представляло в США не пестование разнообразия, а создание некоего стержня общих ценностей, без которых не бывает стабильного общества. США захлестывали потоки иммигрантов со всего света, говоривших на разных языках и живших по разным обычаям. "Плавильному котлу" надо было создать некую степень единообразия и приверженности общим ценностям. Государственные школы сыграли в этом деле немаловажную роль, не в последнюю очередь из-за того, что они сделали английский общим языком. При альтернативной системе "талонов" (см. выше) минимальные требования к школам, претендовавшим на официальное одобрение, вполне могли включать использование английского языка. Но вполне могло стать, что обеспечить введение и выполнение этого требования в частных школах было бы тогда сложнее. Я не хочу заключить, что система государственных школ была бы определенно предпочтительней альтернативного варианта; я говорю лишь, что доводы в ее пользу были тогда гораздо сильнее, чем в наши дни. Проблема, стоящая перед нами теперь, заключается не в том, чтобы обеспечить единообразие; она состоит как раз в том, что в смысле единообразия мы хватили лишку. Сейчас наша задача заключается в том, чтобы споспешествовать разнообразию, и альтернативный вариант сделает это куда более эффективно, чем система национализированных школ.

Другой фактор, который мог сыграть важную роль столетие назад, заключался в сочетании дурной славы, которой пользовались денежные субсидии частным лицам ("подачки"), с отсутствием эффективного административного аппарата, который занимался бы выдачей талонов и проверкой их использования. Такой аппарат есть произведение нашего времени; он достиг полного расцвета благодаря колоссальному расширению личного налогообложения и программ социального обеспечения. В его отсутствие административный контроль над школами мог рассматриваться как единственный возможный способ финансирования образования.

Как можно заключить из некоторых приведенных выше крайних примеров (Англия и Франция), отдельные черты предлагаемого решения присутствуют в существующих системах образования. Призывы к решению такого рода раздаются в большинстве стран Запада все громче и, насколько мне кажется, все чаще. Возможно, это объясняется отчасти развитием в наши дни государственного административного аппарата, способствующего такой постановке дела.

Хотя при переходе от нынешней системы к выдвигаемой нами и в управлении ею возникают многочисленные проблемы, они не кажутся неразрешимыми или уникальными. Так же, как и при денационализации других видов деятельности, существующие здания и оборудование можно было бы продать частным предпринимателям, пожелавшим подвизаться в этой области. Таким образом эта трансформация обойдется без непроизводительных затрат капитала. Поскольку правительственные органы (по крайней мере, в некоторых районах) будут заведовать школами и дальше, переход будет постепенен и несложен. Местное подчинение учебных заведений в США и в ряде других стран также облегчит эту трансформацию, поскольку оно будет содействовать экспериментированию в малых масштабах. При решении вопроса о том, кто может претендовать на дотации какого-то государственного

органа, безусловно будут свои трудности, но они тождественны существующей проблеме, связанной с установлением того, какой орган обязан обеспечить данному ребенку доступ к образованию. Разница в размере субсидии сделает одни районы привлекательнее других, к каковому результату приводит ныне разница в качестве обучения. Единственным дополнительным осложнением могут явиться возросшие возможности для злоупотреблений, поскольку люди получают большую свободу решать, куда посылать детей учиться. Ссылки на увеличение административных сложностей являются стандартным способом защиты статус кво от любой предлагаемой перемены; в данном случае эта защита еще менее убедительна, чем обычно, ибо при существующей ситуации приходится решать не только сложные проблемы, связанные с предлагаемым вариантом, но и дополнительные проблемы, связанные с тем, что заведение школами представляет собой функцию правительства.

Обучение на уровне колледжа и университета

Предшествующее изложение затрагивало главным образом обучение в начальной и средней школе. Когда речь заходит о высшем образовании, аргумент в пользу национализации, основанный на внешних эффектах или на технической монополии, делается еще слабее. По поводу содержания школьных программ, необходимых для воспитания граждан демократического общества, имеется почти единодушное согласие: чтение, письмо, арифметика, вот почти и все. После этого чем выше уровень образования, тем больше разногласий. Разумеется, намного ниже уровня американского колледжа уже нет достаточного единства мнений, чтобы навязывать всем взгляды большинства, и уж тем более относительного большинства. Отсутствие единства мнений может зайти настолько далеко,

что поставит под сомнение даже уместность субсидирования обучения на этом уровне; это определенно подрывает аргумент в пользу национализации, основанный на необходимости воспитания общей системы ценностей. На этом уровне вряд ли можно вообще говорить о "технической монополии" в свете того, что люди покрывают большие расстояния для посещения высших учебных заведений.

В США правительственные учреждения играют в сфере высшего образования меньшую роль, чем на уровне начальной и средней школы. Тем не менее, значение их постоянно возрастало (по крайней мере, до начала 1920-х гг.), и теперь их посещают более половины всех студентов колледжей и университетов.* Одна из главных причин их роста заключалась в относительной дешевизне: большинство муниципальных и штатных колледжей и университетов взимают куда более низкую плату за обучение, чем частные университеты, которые не могут себе это позволить. Вследствие этого частные университеты сталкиваются с серьезными финансовыми затруднениями и с полным основанием сетуют на "несправедливую" конкуренцию. Им хочется сохранить независимость от правительства, но в то же время давление финансовых обстоятельств побуждает их искать правительственной помощи.

Вышеприведенный анализ подсказывает направления поиска удовлетворительных решений нашей проблемы. Государственные расходы на высшее образование могут быть обоснованы как средство воспитания у молодежи гражданских качеств и способности к руководству обществом, хотя я поспешу добавить, что значительную пропорцию нынешних расходов, идущую на чисто профессиональное обучение, нельзя обосновать ни этими, ни, как мы увидим, какими-либо иными

* См. Georges J. Stigler, *Employment and Compensation in Education* ("Occasional Paper" No. 33, /New York: National Bureau of Economic Research, 1950/), p. 33.

причинами. Ограничение субсидий только подведомственными правительству учебными заведениями нельзя обосновать вообще никакими причинами. Все субсидии должны выдаваться частным лицам и тратиться в учебных заведениях по их выбору на том единственном условии, что предлагаемое в них образование относится к категории, которую целесообразно субсидировать. Все оставшиеся государственные учебные заведения должны взимать плату, покрывающую стоимость образования, и таким образом на равных конкурировать с учебными заведениями, не находящимися на государственном попечении.* В своих общих чертах получившаяся в результате система будет аналогична системе финансирования образования ветеранов, сложившейся в США после Второй мировой войны, с тем лишь исключением, что средства, надо полагать, будут отпускаться штатами, а не федеральным правительством.

Переход к такой системе создаст условия для более эффективной конкуренции между учебными заведениями разных типов и для более целесообразного использования их ресурсов. Он снимет необходимость прямых государственных дотаций частным колледжам и университетам и таким образом оградит их независимость и своеобразие и одновременно позволит им вырасти относительно государственных учебных заведений. Субсидирование учреждений, а не людей, привело к субсидированию всей деятельности, приличествующей учебному заведению, а не только той деятельности, которую государству приличествует субсидировать. Даже поверхностный анализ покажет, что хотя эти два вида деятельности отчасти совпадают, они отнюдь не тождественны.

* Я выношу за скобки расходы на фундаментальные исследования. Я толкую здесь обучение в узком смысле, дабы исключить соображения, которые чрезмерно расширили бы предмет обсуждения.

Альтернативный вариант будет и справедливее: достоинства этого довода особенно очевидны на уровне колледжа и университета в связи с многочисленностью и разнообразием частных учебных заведений. Штат Огайо, например, заявляет своим гражданам: "Если у вас есть ребенок, который хочет учиться в колледже, мы автоматически назначим ему приличную стипендию на все четыре года при условии, что он способен удовлетворить довольно минимальные требования, предъявляемые к абитуриентам, и еще при том условии, что у него хватит ума подавать в университет штата Огайо. Если вашему ребенку или вам хочется, чтобы он учился в Оберлинском колледже или в университете Вестерн Резерв, не говоря уже о Йейле, Гарварде, Нортвестернском или Чикагском университетах или Белойте, 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 Огайо конкурировал на равных основаниях с другими высшими учебными заведениями?*

* Я использовал Огайо, а не Иллинойс, потому что с тех пор, как была написана статья, положенная в основу данной главы (1953 г.), в Иллинойсе была принята программа, отчасти отражающая эту мысль и предусматривающая стипендии, которые можно использовать в частных колледжах и университетах Иллинойса. То же самое было сделано и в Калифорнии. В Виргинии была принята аналогичная программа для более низкого уровня, но это сделали совсем по иной причине: чтобы избежать расовой интеграции. Виргинский эпизод разбирается в главе VII.

Специальное и профессиональное образование

Специальное и профессиональное образование не имеет внешних эффектов вроде тех, которые приписывались выше общему образованию. Эта форма инвестиции в человеческий капитал, абсолютно аналогичная вкладыванию денег в оборудование, здания и в прочие неодушевленные формы капитала. Функция его заключается в том, чтобы повысить экономическую продуктивность человека. Если оно достигает этого результата, свободно-предпринимательское общество вознаграждает человека более высокой оплатой его услуг.* Это различие в выручке является экономическим стимулом для вкладывания капитала, будь то в форме машины или человека. В обоих случаях дополнительная выручка должна соизмеряться с затратами, понесенными для ее получения. Когда речь идет о специальном образовании, главные затраты состоят в доходе, упущенном в период обучения, в процентах на прибыль, упущенных в связи с откладыванием заработка, и в специфических расходах на приобретение образования, таких как плата за обучение и затраты на учебники и оборудование. Когда речь идет о капитале в форме материальных активов, главные затраты состоят в расходах на капитальное оборудование и в процентах на прибыль, недополученных в период приобретения этого оборудования.

* Повышенное вознаграждение может выражаться не только в денежной форме; оно может также заключаться в нематериальных льготах, предоставляемых профессией, которую дает специальное образование. Подобным же образом у этой профессии могут быть и свои нематериальные недостатки, которые следует учитывать при подсчете капитальных затрат.

В обоих случаях человек, очевидно, считает свои затраты целесообразными, если дополнительная выручка превышает, по его разумению, дополнительные расходы.* В обоих случаях если человек сам несет соответствующие расходы и если государство не субсидирует этих расходов и не облагает налогом выручку, он (или его родители, или его благодетели), в общем и целом, берет на себя все дополнительные издержки и получает всю дополнительную выручку; тут нет места для явно переложённых на чужие плечи издержек и незаслуженной выручки, которые систематически приводят частный интерес в столкновение с общественным.

Если бы капитал для вкладывания в людей был так же легко доступен, как капитал для материальных активов (вкладывается ли он через рынок или путем прямой инвестиции соответствующими людьми или их родителями или покровителями), норма прибыли на капитал была бы в этих сферах примерно одинакова. Если бы она была выше на неодушевленный капитал, у родителей имелся бы стимул покупать своим детям такой капитал вместо того, чтобы вкладывать соответствующую сумму в специальное образование, и наоборот. На самом деле, однако, эмпирические данные свидетельствуют о том, что норма прибыли на капитал, инвестированный в образование, гораздо выше, чем на капитал, вложенный в материальные активы. Это расхождение говорит о недостатке инвестиций в человеческий капитал.**

* См. более подробный и четкий разбор соображений, влияющих на выбор профессии, в Milton Friedman and Simon Kuznets, *Income from Independent Professional Practice* (New York: National Bureau of Economic Research, 1945), pp. 81-95, 118-37.

** См. G. S. Becker, "Underinvestment in College Education?" *American Economic Review, Proceedings* L (1960), 356-64; T. W. Schultz, "Investment in Human Capital," *American Economic Review*, LXI (1961), 1-17.

Эта нехватка инвестиций в человеческий капитал отражает, надо полагать, изъян рынка капитала. Инвестиции в человеческий капитал нельзя финансировать на тех же условиях и с такой же легкостью, как инвестиции в капитал физический. Нетрудно понять, почему это так происходит. Когда дается долгосрочная ссуда на финансирование инвестиций в физический капитал, кредитор способен заручиться обеспечением в виде недвижимого имущества или оставшейся части требований на сами материальные активы и в случае неуплаты может рассчитывать на реализацию хотя бы части своих капиталовложений путем продажи материальных активов. Если он дает аналогичную ссуду на увеличение доходности человека, ему, очевидно, невозможно заручиться аналогичным обеспечением. В нерабовладельческом государстве человека, воплощающего вложенные деньги, нельзя купить и продать. Даже если бы это было возможно, аналогичного обеспечения все равно не получится. Капиталоотдача материальных активов не зависит обычно от сотрудничества первоначального заемщика. Капиталоотдача человеческого капитала, совершенно очевидно, зависит. В связи с этим давать ссуду на образование человека, у которого нет никакого обеспечения, кроме будущего заработка, — это куда менее привлекательная затея, чем ссужать деньги на финансирование постройки зданий: обеспечение тут меньше, а расходы по последующему взысканию процентов и основной суммы долга — куда выше.

Еще одна сложность заключается в том, что долгосрочные ссуды не совсем подходят для финансирования инвестиций в образование. Такие инвестиции неизбежно связаны с большим риском. Средняя ожидаемая прибыль может быть высока, но отклонения от средней величины бывают весьма велики. Одна очевидная причина отклонений — это смерть или утрата трудоспособности, но куда важнее, видимо, различия в способностях, энергичности и удачливости. Вследствие этого если предоставлять долгосрочные ссуды,

обеспечением которых будет один лишь ожидаемый будущий заработок, значительная пропорция их не будет возвращена. Чтобы сделать такие ссуды привлекательными для кредиторов, номинальная ставка процента на все ссуды должна быть достаточно высока, дабы компенсировать потери капитала из-за невыплаченных ссуд. Высокая номинальная ставка процента вступит в противоречие с законами о ростовщичестве и сделает такие ссуды непривлекательными для заемщиков.* В других случаях проблема инвестиционного риска решается посредством акционерных капиталовложений плюс ограниченной ответственностью акционеров. В области образования аналогичным методом

* Несмотря на эти противопоказания, долгосрочные денежные ссуды, как мне сообщают, являются обычным средством финансирования образования в Швеции, где их, судя по всему, предоставляют под умеренные проценты. Надо полагать, это объясняется отчасти тем, что доход выпускников университетов варьируется там меньше, чем в США. Но это объяснение не исчерпывает дела; может статься, что это не единственная или не главная причина иной ситуации в Швеции. Весьма полезно было бы изучить шведский и прочий аналогичный опыт подробнее, чтобы выяснить, способны ли вышеописанные факторы объяснить отсутствие в США и в других странах высокоразвитого рынка ссуд для финансирования образования, или, быть может, существуют другие препятствия, устранить которые будет легче.

В последние годы обнадеживает распространение в США частных ссуд для студентов. Этому процессу способствовали "Объединенные фонды помощи студентам" (United Student Aid Funds) – некоммерческое учреждение, гарантирующее ссуды, предоставляемые отдельными банками.

будет "покупка" пая в будущем заработке данного лица: ему авансируют средства, необходимые для финансирования его обучения, на том условии, что оно согласится выплачивать кредитору какую-то обговоренную часть своего будущего заработка. Таким образом кредитор получит от сравнительно успешных людей больше, чем он первоначально вложил, что компенсирует ему те случаи, когда он не сумел вернуть своих первоначальных капиталовложений в людей неудачливых.

Судя по всему, частные контракты такого рода не должны столкнуться с какими-либо юридическими препятствиями, хотя, говоря экономически, они эквивалентны покупке доли потенциального дохода индивида и, таким образом, частичному рабовладению. Одна из причин того, что, несмотря на их потенциальную выгоду и для кредитора и для заемщика, такие контракты не приобрели популярности, заключается, видимо, в связанных с ними административных проблемах в свете того, что люди свободно переезжают с места на место, в свете необходимости получать достоверные отчеты о доходах и в свете длительности периода действия таких контрактов. Очевидно, что эти издержки будут особенно высоки при инвестициях в мелких масштабах и при большой географической разбросанности финансируемых лиц. Эти издержки являются, возможно, главной причиной того, что данный тип капиталовложений так и не приобрел распространения в частном секторе.

Однако кажется вполне вероятным, что важную роль тут сыграло и совокупное действие следующих обстоятельств: новизна самой этой идеи; нежелание считать инвестиции в людей аналогичными инвестициям в материальные активы; вытекающая из этого вероятность иррационального общественного осуждения таких контрактов, даже если они заключаются по добровольному согласию; и, наконец, юридические и прочие ограничения, которые могут быть наложены на капиталовложения этого типа финансовыми посредниками,

более всего пригодными для участия в таких капиталовложениях, а именно компаниями по страхованию жизни. Потенциальная выручка (особенно у застрельщиков этого дела) будет настолько высока, что имело бы смысл пойти на чрезвычайно высокие административные расходы.*

Какие бы ни были к тому причины, изъяны рынка привели к недостатку инвестиций в человеческий капитал. Поэтому правительственное вмешательство можно обосновать как "технической монополией" (поскольку распространение таких капиталовложений наталкивается на административные расходы), так и необходимостью выправить ситуацию на рынке (поскольку рынок в данном случае не выказал гибкости).

Если правительству суждено вмешаться, то как именно? Очевидной – и единственной на сей день – формой вмешательства является прямое государственное субсидирование специального или профессионального образования, финансируемое из государственного дохода. Эта форма вмешательства представляется совершенно неуместной. Капиталовложения следует

* Занятно порассуждать о том, как будет вестись такое дело и какие из него можно будет извлечь дополнительные выгоды. У застрельщиков будет возможность выбрать себе лучшие объекты капиталовложений путем предъявления высоких требований к тем, кого они согласятся финансировать. Поступив таким образом, они увеличат доходность своих инвестиций, поскольку высокие достоинства финансируемых ими людей заслужат общественное признание; формула "Образование финансировалось страховой компанией Н." превратится в знак качества (как произошло с формулой "Одобрено журналом "Гуд хаускипинг") и привлечет новых клиентов. А потом компания Н. станет оказывать "своим" врачам, адвокатам, дантистам и т.п. другие виды финансовых услуг.

делать до тех пор, пока добавочный доход не вернет вложенного капитала и не принесет рыночной нормы процента на него. Если деньги вкладываются в человека, добавочный доход принимает форму более высокого вознаграждения за предоставляемые этим человеком услуги. При свободно-рыночной экономике человек получит это вознаграждение в виде личного дохода. Если соответствующие капиталовложения субсидируются, ему не придется нести никаких издержек. Вследствие этого, если бы субсидии выдавались всем желающим получить образование и отвечающим неким минимальным требованиям, имелась бы тенденция к чрезмерным капиталовложениям в людей, поскольку у них был бы стимул получить образование, покуда добавочный доход будет превышать частные расходы, даже если бы дохода этого было недостаточно для вложенного капитала, не говоря уже о процентах на него. Чтобы избежать чрезмерных капиталовложений, правительству пришлось бы ограничить субсидии. Даже если оставить в стороне трудности, с которыми сопряжен расчет "правильного" объема капиталовложений, придется прибегнуть к довольно произвольному лимитированию ограниченного капитала, поскольку претендентов на него будет больше, чем окажется возможным финансировать. Те, кому повезет получить субсидию на образование, пожнут весь доход с этих капиталовложений, тогда как расходы падут на плечи налогоплательщиков. Такой способ перераспределения дохода в высшей степени произволен и, надо сказать, определенно ненормален.

Задача заключается не в том, чтобы перераспределить доходы, а в том, чтобы капитал для инвестиций в людей и в материальные активы предоставлялся на аналогичных условиях. Люди должны нести расходы, связанные с делаемыми в них инвестициями, и пожинать соответствующую прибыль. Изъяны рынка не должны мешать им делать эти инвестиции, когда они готовы нести соответствующие расходы. Один из способов достижения этого результата состоит в

том, чтобы правительство занималось акционерными инвестициями в людей. Какой-то правительственный орган может предложить финансировать — или помочь финансировать — образование любого лица, способного удовлетворить некие минимальные требования. Он предоставит какую-то ограниченную ежегодную сумму на обговоренное число лет с тем условием, что эти средства будут истрачены на образование в одном из признанных учебных заведений. Получатель пообещает взамен в каждый последующий год выплачивать правительству какой-то определенный процент своего заработка сверх какой-то определенной суммы за каждую полученную от правительства 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 все это предприятие самофинансировалось. При такой системе получающие образование лица будут практически нести все расходы. Объем капиталовложений будет тогда устанавливаться в зависимости от желаний заинтересованного лица. Если бы правительство финансировало специальное или профессиональное образование только одним этим способом и если бы расчетный заработок отражал все уместные доходы и издержки, свободный выбор людей приводил бы к оптимизации капиталовложений.

Второе условие, к сожалению, вряд ли будет удовлетворено полностью в связи с невозможностью включить вышеупомянутые нематериальные виды вознаграждения. Поэтому на практике производимые в соответствии с этим планом капиталовложения будут все равно не совсем достаточны и не будут распределяться оптимальным образом.*

* Я благодарен Гарри Джонсону и Полу Куи за то, что они подсказали мне сделать эту оговорку. Более

В силу ряда причин будет предпочтительней, если разработкой этого плана займутся частные финансовые и некоммерческие учреждения, такие как фонды и университеты. В связи с тем, что довольно сложно рассчитать основной заработок и долю превышающего эту сумму заработка, подлежащую уплате правительству, существует большая опасность того, что эту идею превратят в орудие политической спекуляции. Данные о существующих ставках зарплаты разных профессий дадут лишь очень приблизительное представление о том, в каких значениях это предприятие сделается самофинансирующимся. Кроме этого, основной заработок и подлежащая выплате доля у разных людей должны быть разными в зависимости от их предполагаемой зарплаты, точно так же, как группы людей с разной продолжительностью жизни платят разные страховые взносы.

Что касается административных расходов, которые могут препятствовать разработке такого плана на частной основе, то лучше всего, чтобы соответствующие средства предоставлялись федеральным правительством, а не более мелкими подразделениями. Скажем, розыски людей, которых он финансировал, обойдутся каждому штату во столько же, во сколько и страховой компании. В случае федерального правительства подобные расходы будут сведены до минимума, хотя и не до нуля. У человека, эмигрировавшего в другую страну, например, все еще может быть юридическая или моральная обязанность выплачивать уговоренную долю заработка, однако обеспечить выполнение этой обязанности может оказаться сложно и дорого. Поэтому у людей, весьма преуспевших, может появиться стимул к эмиграции. Разумеется, аналогичная проблема встанет (и в куда больших масштабах), когда дело касается подоходного налога. Хотя эта и другие

подробный разбор роли нематериальных льгот и недостатков в определении заработка представителей разных профессий см. в: Friedman and Kuznets, *loc. cit.*

административные проблемы, связанные с осуществлением этой идеи на федеральном уровне, безусловно обернутся некоторыми неудобствами, серьезными их назвать нельзя. По-настоящему серьезна зато вышеупомянутая политическая проблема: как сделать так, чтобы этот план не превратился в орудие политической спекуляции и не преобразился по ходу дела из самофинансирующегося предприятия в средство субсидирования специального образования.

Но если опасность эта реальна, реальны и представляемые этой идеей возможности. Имеющиеся у рынка капитала изъяны имеют тенденцию превращать специальное и профессиональное образование в исключительный удел тех лиц, чьи родители или покровители способны пойти на соответствующие расходы. Они создают из таких лиц "неконкурирующую" группу, огражденную от конкуренции недоступностью необходимого капитала для многих способных людей. Результатом этого является воспроизведение неравенства в достатке и положении. Развитие системы типа вышеописанной сделает капитал гораздо более доступным и таким образом в значительной степени превратит равенство возможностей в реальность, оно уменьшит неравенство в доходах и богатстве и будет способствовать более полному использованию наших людских ресурсов. И сделано это будет не через стеснение конкуренции, ликвидацию стимулов и сосредоточенность на симптомах проблемы (как произошло бы при прямом перераспределении доходов), но через укрепление конкуренции, повышение эффективности стимулов и ликвидацию причин, порождающих неравенство.

Глава VII

КАПИТАЛИЗМ И ДИСКРИМИНАЦИЯ

Поразителен тот исторический факт, что развитие капитализма сопровождалось значительным сокращением особых ущемлений, которые испытывали в своей экономической деятельности различные религиозные, расовые и социальные группы (то есть, как говорится, подвергались дискриминации). Замена отношений, построенных на статусе, системой контрактов была первым шагом к освобождению крепостных в Средние века. Евреи сохранились в Средневековьи благодаря существованию рыночного сектора, в котором они могли действовать и этим кормиться, несмотря на официальное угнетение. Пуритане и квакеры смогли эмигрировать в Новый свет, потому что сумели посредством рынка накопить необходимые для этого средства, несмотря на ущемления, которым они подвергались в других аспектах своей жизни. После Гражданской войны южные штаты подвергли негров целому ряду юридических ограничений. Единственное ущемление, которому их толком никогда не подвергали, состояло в запретах на владение недвижимостью или личным имуществом. То, что этих запретов так и не ввели, объясняется не стремлением уберечь негров от ограничений. Это объясняется скорее верой в частную собственность настолько сильной, что она переборола все позывы учинить дискриминацию против негров. Сохранение каких-то общих принципов частной собственности и капитализма явилось главным источником экономических возможностей для негров и позволило им добиться большего успеха, чем они добились бы при ином положении дел. Если взять более общий пример, в любом обществе дискриминация сохраняется прежде всего в тех областях, которые по характеру своему наиболее монополистичны, тогда как наименьшая дискриминация против групп с

особым цветом кожи или религиозными верованиями встречается в тех областях, где свобода конкуренции наибольшая.

Как отмечалось в главе I, один из жизненных парадоксов заключается в том, что, несмотря на эти исторические данные, именно меньшинства часто выдвигают наиболее громогласных и многочисленных сторонников коренных изменений капиталистического общества. Они склонны приписывать испытываемые ими остаточные ограничения капитализму, нежели признавать, что свободный рынок явился важнейшим фактором, эти ограничения уменьшившим.

Мы уже видели, как рынок отделяет экономическую эффективность от посторонних факторов. Как отмечалось в главе I, покупатель хлеба не имеет понятия, выпечен он из муки, выращенной негром, христианином или евреем. Вследствие этого производитель пшеницы способен использовать ресурсы настолько эффективно, насколько возможно, вне зависимости от того, как общество относится к цвету кожи, вероисповеданию и иным отличительным качествам людей, которых он берет на работу. Возможно, еще важнее то обстоятельство, что при свободном рынке существует экономический стимул отделять экономическую эффективность от других качеств данного лица. Бизнесмен, который руководствуется в своих деловых предприятиях соображениями, не имеющими отношения к экономической эффективности, находится в невыгодном положении по сравнению с теми, для кого эти соображения неинтересны. Практически говоря, расходы у такого человека будут — по его собственной вине — больше, чем у лиц, не придающих таким соображениям значения. Поэтому при свободном рынке они очень часто смогут вывести его из игры.

Это явление имеет куда более широкие масштабы. Принято думать, что человек, подвергающийся другим дискриминации по причине их расовой или религиозной принадлежности, цвета кожи или чего угодно, сам не несет никаких расходов, но просто повышает

расходы других лиц. Это представление находится на том же уровне, что и аналогичное заблуждение, согласно которому, облагая тарифами товары из других стран, данная страна не приносит никакого ущерба себе.* Обе точки зрения неправильны. Человек, отказывающийся, например, покупать у негра или работать вместе с ним, ограничивает свою собственную свободу выбора. Как правило, ему придется платить за купленный товар более высокую цену или получать за свою работу более низкий заработок. Или, если сказать по-другому, те из нас, кто не придает значения цвету кожи или вероисповеданию, смогут в результате покупать кое-какие вещи дешевле.

Из этих замечаний напрашивается вывод, что дефиниция и толкование дискриминации представляют непростую проблему. Человек, занимающийся дискриминацией, платит за это свою цену. Он, так сказать, "покупает" то, что считает "товаром". Трудно себе представить, какую еще дефиницию может иметь дискриминация, кроме чужих "вкусов", которые мы не разделяем. Мы не считаем это за дискриминацию, когда человек желает заплатить более высокую цену за то, чтобы послушать одного певца, а не другого, хотя видим дискриминацию в том, что он желает заплатить более высокую цену за услуги, оказанные ему человеком одного цвета кожи, а не другого. Разница между этими двумя случаями в том, что в первом у нас понятие о вкусе то же, а во втором — нет. Имеется ли принципиальная разница между вкусом, побуждающим хозяина дома предпочитать миловидных служанок дурнушкам, и вкусом, в согласии с которым человек предпочитает негра белому или белого

* В своем блестящем, глубоком анализе ряда аспектов дискриминации Гари Бекер демонстрирует, что проблема дискриминации почти тождественна по своей логической структуре проблеме внешней торговли и тарифов. См. G. S. Becker, *The Economics of Discrimination* (Chicago: University of Chicago Press, 1957).

негру, кроме как в том, что одному вкусу мы симпатизируем, а другому нет? Я не хочу этим сказать, что все вкусы одинаково хороши. Напротив, я полагаю, что цвет кожи человека или вероисповедание его родителей не являются сами по себе причиной обращаться с ним по-особому, и что о человеке надо судить по тому, что он есть и как он себя ведет, а не по этим внешним показателям. Я осуждаю предрассудки и ограниченность людей, чьи вкусы отличаются в этом отношении от моих, и они падают в моем мнении. Однако в обществе, основанном на свободной дискуссии, моя линия поведения должна состоять в попытках убедить их, что у них дурной вкус и что им следует обзавестись новыми взглядами и привычками, а не в насильственном навязывании им своих вкусов и воззрений.

Законодательство, предписывающее равноправие при приеме на работу

В ряде штатов созданы комиссии по справедливому трудоустройству (*fair employment practice commissions*), задача которых состоит в том, чтобы не допустить "дискриминации" при приеме на работу по причине расовой или религиозной принадлежности или цвета кожи. Очевидно, что подобное законодательство связано с нарушением свободы людей вступать друг с другом в добровольные соглашения. Оно ставит любое такое соглашение в зависимость от одобрения штатом. Это прямое нарушение свободы того типа, против которого мы стали бы возражать в большинстве других случаев. Мало того, как и при большинстве других нарушений свободы, под действие этого закона вполне могут подпасть совсем не те люди, которых его приверженцы хотели контролировать.

Например, рассмотрим ситуацию, в которой бакалейные лавки обслуживают район, чьи жители

испытывают сильное нежелание иметь дело с продавцами-неграми. Предположим, что в одной из лавок появляется вакансия, и первым кандидатом на это место оказывается человек, годный во всех прочих отношениях, кроме того, что он негр. Представим, что в результате вышеуказанного закона хозяин лавки обязан нанять именно его. Вследствие этого товарооборот лавки снизится, и хозяин понесет известные убытки. Если окрестные жители настроены достаточно непримиримо, это может даже привести к закрытию лавки. Если в отсутствие такого закона хозяин лавки нанимает белых продавцов вместо негров, он, возможно, никак не выражает этим своих собственных предпочтений, предрассудков или вкусов. Возможно, он просто является передатчиком общественного вкуса. Он, так сказать, предоставляет услуги, за которые потребитель готов платить. И тем не менее, он (и, возможно, лишь он один) может серьезно пострадать от этого закона, запрещающего ему поступать таким образом, то есть запрещающего ему потакать общественному вкусу, предпочитающему иметь белых продавцов, а не негров. Потребители, на обуздание чьих предрассудков направлен закон, пострадают лишь в том смысле, что число лавок ограничено, и если одна из них закроется, им придется платить более высокие цены. Этот анализ можно представить в более общем виде. В очень многих случаях работодатели являются передатчиками предрассудков либо своих клиентов, либо своих служащих, когда при приеме на работу они учитывают факторы, не имеющие отношения к технической физической продуктивности. Как отмечалось выше, у самих работодателей как раз часто имеется стимул обойти предрассудки своих клиентов или служащих, если эти предрассудки чреватые для них более высокими расходами.

Сторонники комиссий по справедливому трудоустройству (КСТ) доказывают, что когда дело касается приема на работу, нарушение свободы людей вступать в соглашения друг с другом оправдано тем,

что человек, отказывающийся нанять негра вместо белого, если оба они одинаково подходят ему с точки зрения физической продуктивной способности, наносит ущерб другим людям, а именно группе с особым цветом кожи или вероисповеданием, ибо таким образом ущемляются ее возможности трудоустроиться. Этот довод страдает от смешения двух весьма разных типов ущерба. Один тип – это положительный вред, который один человек причиняет другому, применяя физическую силу или заставляя его вступить в соглашение, не заручившись его согласием. Очевидным примером является ситуация, когда один человек бьет другого дубинкой по голове. Менее очевидным примером служит загрязнение ручья, о котором шла речь в главе II. Второй тип – это негативный ущерб, получающийся, когда два человека неспособны договориться о взаимоприемлемом контракте; это когда я не желаю покупать того, что другой человек хочет мне продать, и этим делаю ему хуже, чем если бы я сделал покупку. Если общество предпочитает исполнителей блюзов оперным певцам, оно определенно повышает экономическое благосостояние первых по сравнению со вторыми. Если потенциальный исполнитель блюзов может найти работу, а оперный певец – нет, это означает просто, что исполнитель блюзов предоставляет услуги, за которые, по мнению общества, стоит платить, а потенциальный оперный певец – не предоставляет. Общественный вкус наносит потенциальному оперному певцу "ущерб". Если бы вкус сложился противоположный, оперный певец остался бы в выигрыше, а исполнитель блюзов потерпел бы "ущерб". Ясно, что этот тип ущерба не связан с каким-то недобровольным обменом, навязанными со стороны издержками или предоставлением преимуществ третьим лицам. Имеются все основания использовать правительство для предотвращения позитивного ущерба, иными словами, принуждения. Но нет никаких оснований использовать правительство для предотвращения негативного "ущерба". Напротив, такое

государственное вмешательство ущемляет свободу и ограничивает добровольное сотрудничество.

Законодательство о КСТ означает принятие принципа, который приверженцы его нашли бы отвратительным почти в любом другом его приложении. Если правительство имеет право постановить, что при приеме на работу нельзя проводить дискриминацию на основании цвета кожи и расовой или религиозной принадлежности, оно точно так же имеет право постановить, случись большинству проголосовать соответствующим образом, что дискриминацию на основании цвета кожи и расовой или религиозной принадлежности проводить следует. Нюрнбергские законы при Гитлере и законы, принятые в южных штатах и подвергавшие негров всяческим ущемлениям, являются примерами законодательства, в принципе аналогичного КСТ. Противники таких законов из числа сторонников КСТ не могут доказывать, что они нехороши в принципе и что в их случае речь идет о непозволительных действиях правительства. Они могут доказывать единственно, что используемые критерии неуместны. Они единственно могут попытаться убедить других, что здесь надо пользоваться другими критериями.

Если окинуть взором историю и посмотреть, на какие вещи можно было бы уговорить большинство, если бы каждый вопрос решался в индивидуальном порядке, а не как часть общего принципа, не приходится сомневаться, что результаты широкого одобрения правительственных действий в этой области были бы крайне нежелательны даже с точки зрения тех, кто в данный момент стоит за КСТ. Если сторонники КСТ в данный момент способны настоять на своих взглядах, это объясняется только конституционной и федеральной ситуацией, в которой региональное большинство в одной части страны может быть в состоянии навязывать свои взгляды большинству в другой части страны.

Как правило, любое меньшинство, которое рассчитывает на какие-то конкретные действия большинства

для защиты своих интересов, в высшей степени близоручко. Принятие некоего общего самоограничивающего принципа (self-denying ordinance), относящегося к целой категории случаев, может помешать конкретному большинству эксплуатировать конкретное меньшинство. В отсутствие такого самоограничивающего принципа можно, безусловно, рассчитывать на то, что большинство воспользуется своей властью для воплощения своих вкусов (если угодно, своих предрассудков), а не для защиты меньшинства от предрассудков большинства.

Если повернуть этот вопрос по-другому и представить его в более разительном свете, возьмем человека, который недоволен нынешним состоянием вкусов и считает, что неграм предоставляются меньшие возможности, чем хотелось бы. Предположим, что он будет жить по своим убеждениям и всегда возьмет на работу негра, даже когда имеется несколько равноценных кандидатов, более или менее подходящих ему во всех остальных отношениях. Надо ли мешать ему в этом при нынешних обстоятельствах? Если следовать логике КСТ, то явно надо.

Аналогом "справедливого трудоустройства" в той области, где эти принципы, видимо, разработаны лучше всего, а именно в области свободы слова, будет не свобода слова, а "справедливость слова". В этом отношении позиция Американского союза гражданских свобод представляется в высшей степени противоречивой. Союз выступает одновременно за свободу слова и за законы о справедливом трудоустройстве. Одно из обоснований свободы слова состоит в том, что мы не желаем, чтобы мимолетное большинство решало в каждый данный момент, какое именно слово является допустимым. Мы стоим за свободный рынок идей, чтобы даже у тех из них, которые поначалу разделяли лишь немногие, был шанс завоевать на свою сторону большинство или даже добиться практически всеобщего признания. Абсолютно такие же соображения применимы к трудоустройству или, в более общем

смысле, к рынку товаров и услуг. Если нежелательно, чтобы мимолетное большинство решало вопросы свободы слова, то неужели более желательно, чтобы оно решало, какие качества следует принимать во внимание в вопросах трудоустройства? Да и вообще: должны ли продержится свободный рынок идей, если уничтожить свободный рынок товаров и услуг? Союз гражданских свобод будет до последнего вздоха отстаивать право расиста проповедовать на углу доктрину расовой сегрегации. Но он будет за то, чтобы расиста посадили в тюрьму, если тот начнет действовать в согласии со своими принципами и откажется брать негров на работу.

Законы о праве на труд

Некоторые штаты приняли так называемые "законы о праве на труд" (right-to-work laws). Эти законы запрещают требовать членства в профсоюзе в качестве условия для приема на работу.

Принципы, затрагиваемые законами о праве на труд, тождественны принципам, о которых идет речь в случае с КСТ. В обоих случаях имеет место нарушение свободы заключения контрактов по найму рабочей силы; в первом предписывается, что определенный цвет кожи или вероисповедание не могут быть условием трудоустройства, а во втором – что членство в профсоюзе может. Несмотря на тождественность принципа, взгляды на эти два закона почти стопроцентно противоположны. Почти все сторонники КСТ выступают против "права на труд"; почти все сторонники права на труд выступают против КСТ. Будучи либералом, я выступаю против обоих законов, точно так же, как я против так называемого "антипрофсоюзного" (yellow dog) контракта (при котором нечленство в профсоюзе является условием трудоустройства).

В свете конкуренции между работодателями и между наемными работниками нет, казалось бы, никаких

оснований отказывать работодателям в праве предлагать своим работникам такие условия, какие им хочется. В некоторых случаях работодатели находят, что работники предпочитают получать часть вознаграждения за свой труд не в виде денег, а в виде бейсбольных полей, спортзалов или домов отдыха. Тогда работодатели обнаруживают, что им выгодней внести в коллективный договор эти сооружения, нежели предложить более высокую зарплату. Точно так же работодатели могут предложить пенсионные планы или потребовать участия в пенсионных планах, и т.д. Ни в чем в этом нет никакого вмешательства в свободу трудоустройства. Это просто отражение стремления работодателей наделить работу качествами, которые устроят и привлекут работников. Если работодателей много, каждый работник, имеющий какие-то особые потребности, сумеет удовлетворить их, найдя место у соответствующего работодателя. В условиях конкуренции то же самое относится и к "закрытому цеху". Если одни работники предпочитают фирмы с закрытым цехом, а другие — с открытым, появятся разные виды коллективных договоров, чтобы удовлетворить и первых и вторых.

На практике, разумеется, между КСТ и правом на труд существуют кое-какие важные различия. Различия эти состоят в том, что на стороне работников присутствует монополия в виде профсоюзных организаций, и в том, что имеется федеральное законодательство о профессиональных союзах. Сомнительно, чтобы при основывающемся на конкуренции рынке рабочей силы у работодателей была какая-то выгода делать закрытый цех условием трудоустройства. Если часто встречаются профсоюзы, в которых у рабочих нет большой монополистической власти, то закрытых цехов таких почти нет. Закрытый цех почти всегда есть символ монополистической власти.

Совпадение между закрытым цехом и профсоюзной монополией не является аргументом в пользу закона о праве на труд. Это аргумент в пользу ликвидации

монополистической власти, в какой бы конкретной форме она ни выступала. Это аргумент в пользу более эффективных и энергичных антитрестовских действий в профсоюзной сфере.

Другим особым обстоятельством, имеющим практическую важность, является конфликт между федеральным и штатным законом и существующим ныне федеральным законом, который касается всех штатов и оставляет каждому отдельному штату лазейку лишь в виде принятия закона о праве на труд. Оптимальное решение будет заключаться в пересмотре федерального закона. Сложность в том, что ни один из штатов сам по себе этого добиться не в состоянии, и тем не менее жители отдельного штата могут пожелать изменить профсоюзное законодательство в пределах этого штата. Может статься, что закон о праве на труд будет единственным реальным выходом из этого положения и, таким образом, представит собой наименьшее зло. Я не могу согласиться с этим доводом в пользу закона о праве на труд, отчасти, я полагаю, по той причине, что, на мой взгляд, такой закон сам по себе не окажет большого влияния на монополистическую власть профсоюзов. Практические доводы кажутся мне слишком слабыми, чтобы перевесить принципиальные возражения.

Сегрегация в сфере образования

Сегрегация в области образования поднимает еще одну проблему, не затронутую вышеочерченными соображениями единственно по той причине, что при нынешних обстоятельствах образование находится по большей части в административном ведении правительства. Это означает, что правительству надо принять недвусмысленное решение, проводить ли ему сегрегацию или интеграцию. Оба решения представляются мне неудачными. Те из нас, кто думают, что цвет кожи не имеет ни к чему никакого отношения и что всем

следовало бы это признать, и тем не менее верят в индивидуальную свободу, стоят поэтому перед дилеммой. Если выбирать между злом насильственной сегрегации и злом насильственной интеграции, для меня лично не представляется возможным не предпочесть интеграцию.

В предшествующей главе, первоначально написанной вне всякого касательства к проблеме сегрегации и интеграции, содержится решение, позволяющее избежать обоих зол; в этом неплохая иллюстрация того, как решения, предназначенные расширить свободу вообще, помогают увеличить свободу в частности. Надлежащее решение состоит в том, чтобы ликвидировать административный контроль правительства над школами и разрешить родителям посылать детей туда, куда им хочется. В дополнение к этому, разумеется, всем нам надо будет по мере возможности пытаться всем своим поведением и высказываниями пестовать такое общественное настроение, при котором смешанные школы сделаются правилом, а сегрегированные — редким исключением.

В случае принятия предложения типа того, которое высказывалось в предыдущей главе, сформируются самые разнообразные школы: белые, негритянские, смешанные. Это позволит плавный переход от одной комбинации школ к другой (хотелось бы, чтобы смешанной) по мере изменения общественного настроения. Это позволит избежать тех ожесточенных политических конфликтов, которые так усугубляют трения между членами общества и ведут к социальному разобщению. Так же, как рынок достигает этого в общем смысле, данное решение позволит обеспечить кооперацию без единообразия в этой узкой области.*

* Во избежание недоразумений следует особо отметить, что говоря о содержащемся в предыдущей главе предложении, я имел в виду, что минимальные требования, предъявляемые к учебным заведениям, в которых будут приниматься талоны, не должны включать пункта о наличии или отсутствии в них сегрегации.

Штат Виргиния уже принял план, имеющий много общего с идеей, выдвинутой в предыдущей главе. Хотя соответствующий закон был проведен, дабы избежать обязательной интеграции, я предсказываю, что в конечном итоге он приведет к совсем другим результатам; если уж на то пошло, расхождение между результатом и намерениями есть один из первостепенных доводов в пользу свободного общества. Имеет смысл разрешить людям преследовать их собственный интерес, поскольку никак нельзя предсказать, куда он их в конце концов заведет. И в самом деле: даже на первом этапе не обошлось без неожиданностей. Мне рассказывали, что одними из первых талон на финансирование перехода в другую школу попросили родители, которые хотели перевести ребенка из сегрегированной школы в интегрированную. Перевода испросили не по этой причине, а потому, что интегрированная школа просто была лучше. Если систему талонов не отменят, в дальнейшем Виргиния явится хорошим экспериментальным полем, на котором можно будет проверить основательность заключений, к которым я пришел в предыдущей главе. Если эти заключения верны, мы будем свидетелями расцвета виргинских учебных заведений; они сделаются разнообразней, значительно, пусть и не баснословно, повысится качество обучения в ведущих школах, а позднее оно поднимется под влиянием лидеров и в остальных.

Но если посмотреть на дело с другой стороны, нам не следует наивно полагать, что закон сможет одним махом искоренить глубоко сидящие ценности и представления. Я живу в Чикаго. В Чикаго нет закона, который бы предписывал сегрегацию. Чикагские законы требуют интеграции. Но на самом деле государственные школы в Чикаго, наверное, так же сегрегированы, как и в большинстве городов Юга. Если бы виргинскую систему ввели в Чикаго, почти не приходится сомневаться, что в результате этого сегрегация бы заметно уменьшилась, а перед наиболее способной и энергичной негритянской молодежью открылись бы куда более широкие возможности.

Глава VIII

МОНОПОЛИЯ И СОЦИАЛЬНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ТРУДА И КАПИТАЛА

Конкуренция значит две очень разные вещи. В обыденном разговоре она означает личное соперничество, когда человек пытается одолеть конкурента. В мире экономики конкуренция имеет почти противоположное значение. В нем нет места личным сварам. Фермер, выращивающий пшеницу, не чувствует себя на свободном рынке личным соперником своего соседа, который, строго говоря, является его конкурентом; он не чувствует с его стороны угрозы. Суть конкурентного рынка состоит в его безличном характере. Ни один из участников не в состоянии единолично установить условия, на которых другие участники могут получить доступ к товарам или рабочим местам. Все они исходят из тех цен, которые предлагает рынок, и индивидуальный участник способен оказать на цену лишь самое минимальное влияние, хотя, взятые вместе, участники определяют ее общим результатом своих отдельных действий.

Монополия наличествует тогда, когда какой-то конкретный человек или предприятие имеет над каким-то товаром или услугой контроль, позволяющий ему в значительной мере диктовать условия, на которых другие лица имеют доступ к оным. В каких-то отношениях монополия ближе подходит к обыденному понятию конкуренции, поскольку она включает в себя элемент личного соперничества.

С монополией связаны в свободном обществе две категории проблем. Во-первых, наличие монополии означает ограничение добровольного взаимобмена вследствие сокращения числа доступных людям альтернатив. Во-вторых, наличие монополии поднимает вопрос о, как теперь стали выражаться, "социальной

ответственности” монополиста. У участника конкурентного рынка нет такой власти, чтобы он мог изменить правила обмена, поэтому сложно утверждать, что на нем лежит какая-то ”социальная ответственность”, кроме общей обязанности всех граждан соблюдать законы страны и жить сообразно своим возможностям. Монополист же у всех на глазах и обладает властью. Поэтому легко утверждать, что ему следует пользоваться своей властью не только в собственных интересах, но и для каких-то общественно полезных целей. И тем не менее, широкое применение такой доктрины погубит свободное общество.

Разумеется, конкуренция – это идеальное понятие, вроде эвклидовой прямой или точки. Никто не видел никогда эвклидовой прямой (не имеющей ширины и глубины), и тем не менее мы находим полезным рассматривать многие эвклидовы объемы (такие, как мерную бечеву) как эвклидовы прямые. Точно так же нет и какой-то ”чистой” конкуренции. Каждый производитель имеет некое, пусть даже ничтожное, воздействие на цену изготавливаемого им товара. Для понимания дела и для экономической политики важно определить, значительно ли это воздействие, или его можно игнорировать, как землемер может игнорировать толщину того, что он называет ”прямой”. Ответ на этот вопрос зависит, естественно, от рассматриваемой проблемы. Но чем больше я изучал экономическую деятельность в США, тем больше удивлялся, насколько же велик круг проблем и отраслей, при разговоре о которых экономику можно считать в общем-то основной на конкуренции.

Связанные с монополией проблемы имеют технический характер и относятся к области, в которой я не обладаю особой компетенцией. Вследствие этого я ограничусь в данной главе довольно поверхностным обзором некоторых общих проблем: масштабы монополии, источники монополии, политика, которую следует проводить правительству, и социальная ответственность труда и капитала.

Масштабы монополии

Монополия включает три важных аспекта, заслуживающих отдельного рассмотрения: монополия в промышленности, монополия в профсоюзах и монополия правительственного происхождения.

1. *Монополия в промышленности.* Самой важной чертой монополии в промышленности является то обстоятельство, что с точки зрения экономики в целом она имеет относительно небольшой удельный вес. В США имеется где-то миллиона четыре отдельных действующих предприятий; каждый год появляются тысяч четыреста новых, и чуть меньшее число каждый год закрывается. Почти пятая часть работающего населения трудится не по найму. Почти в каждой отрасли бок-о-бок сосуществуют гиганты и пигмеи.

Помимо этой общей картины, трудно привести какую-то достаточно объективную меру масштаба монополии и конкуренции. Главная причина этого уже упоминалась выше: в экономической теории эти понятия используются как некие идеальные конструкции, предназначенные для анализа отдельных проблем, а не для описания реально существующих ситуаций. В результате этого нельзя с определенностью сказать, считать ли данное предприятие или отрасль монополизированными или конкурентными. Сложности, с которыми связано наделение этих терминов четким содержанием, приводят ко всяким недоразумениям. Одно и то же слово используется для обозначения разных вещей в зависимости от исторической ситуации, понятиями которой оперируют при установлении уровня конкуренции. Пожалуй, наиболее разительный пример состоит в том, насколько американский ученый будет склонен характеризовать как монополистическую ту же самую ситуацию, в которой, по мнению европейца, бушует конкуренция. Вследствие этого европейцы, интерпретирующие американскую литературу и дискуссии в европейских понятиях монополии и конкуренции,

имеют тенденцию полагать, что степень монополизации в США куда больше, чем на самом деле.

В целом ряде исследований, особенно в работах Уоррена Наттера и Джорджа Стиглера, предпринимались попытки классифицировать области промышленности на монополизированные, реально конкурентные (*workably competitive*) и находящиеся в ведении или под надзором правительства (*government operated or supervised*) и проследить, как эти категории изменялись во времени.* Они пришли к заключению, что на 1939 год примерно четвертую часть экономики можно было рассматривать как находящуюся в ведении или под надзором правительства. Из оставшихся трех четвертей самое большее четверть, а, может быть, и всего 15%, можно рассматривать как монополизированные, тогда как по меньшей мере три четверти, а то и все 85%, можно считать конкурентными. Разумеется, за последние полвека или около того сектор, находящийся в ведении или под надзором правительства, значительно вырос. В рамках частного сектора, с другой стороны, никакой тенденции к росту монополизации, судя по всему, не было, и вполне возможно, что она даже уменьшилась.

Я подозреваю, что широко распространено впечатление, будто монополия имеет куда большее значение, чем следует из этих расчетов, и будто она с течением времени неуклонно растет. Одна из причин этого ошибочного представления заключается в смешении абсолютного и относительного размера. По мере роста экономики предприятия выросли в абсолютном смысле. Это истолковали так, будто они стали составлять более значительную часть рынка, хотя на самом деле рынок вполне мог расти еще более быстрыми темпами.

* G. Warren Nutter, *The Extent of Enterprise Monopoly in the United States, 1899-1939* (Chicago: University of Chicago Press, 1951) and George J. Stigler, *Five Lectures on Economic Problems* (London: Longmans, Green and Co., 1949), pp. 46-65.

Вторая причина заключается в том, что монополия больше просится в газету и привлекает к себе больше внимания, чем конкуренция. Если бы людей попросили перечислить главнейшие американские отрасли, почти все из них включили бы автомобильную промышленность, и лишь немногие упомянули бы оптовую торговлю. А ведь оптовая торговля вдвое значительнее автопромышленности. В оптовой торговле сильна конкуренция, поэтому она привлекает к себе мало внимания. Мало кто смог бы назвать ведущие компании в сфере оптовой торговли, хотя некоторые из них в смысле абсолютного размера очень велики. Хотя в некоторых отношениях автомобильная промышленность отличается большой конкуренцией, она состоит из куда меньшего числа фирм и явно находится ближе к монополии. Каждый сможет назвать ведущие фирмы, производящие автомобили. Или вот еще разительный пример: домашние услуги являются куда более значительной отраслью экономики, чем телеграфная и телефонная связь. Третья причина состоит в некоем общем предрассудке и в тенденции всегда выпячивать большое за счет малого, проявлением чего служит предыдущий пункт. Наконец, считается, что главной отличительной чертой нашего общества является его индустриальный характер. Это приводит к выпячиванию промышленного сектора экономики, в котором на самом деле сосредоточено всего около четверти производства и рабочей силы, а в промышленности монополизации куда больше, чем в других секторах экономики.

Переоценка масштабов монополизации сопровождается — по тем же примерно причинам — переоценкой значения технических изменений, способствующих монополизации, по сравнению с изменениями, увеличивающими конкуренцию. Например, очень много говорят о распространении массового производства. Куда меньше внимания уделяется новшествам в области транспорта и связи, способствовавшим развитию конкуренции путем снижения важности местных региональных

рынков и расширения сферы действия конкуренции. Растущая концентрация в автомобильной промышленности является общим местом, однако развитие перевозки автотранспортом, уменьшающее зависимость от больших железных дорог, проходит почти незамеченным, и то же самое относится к уменьшению концентрации в сталелитейной промышленности.

2. *Монополия в профсоюзах.* Существует аналогичная тенденция переоценивать монополизацию в профсоюзной сфере. Профсоюзы объединяют около четверти работающего населения, что ведет к значительной переоценке их роли в установлении ставок заработной платы. В действительности же многие профсоюзы совершенно неэффективны. И даже мощные профсоюзы оказывают на структуру заработной платы лишь ограниченное влияние. В случае профсоюзов истоки тенденции преувеличивать масштабы монополизации еще очевидней, чем в промышленности. При наличии профсоюза всякое повышение зарплаты проходит через него, даже если оно и не являлось следствием профсоюзной деятельности. Например, за последние годы резко возросла зарплата слуг. Если бы они были объединены в профсоюз, все надбавки проходили бы через него и, соответственно, ему бы приписывались.

Все это не значит, что профсоюзы не играют важной роли. Как и промышленная монополия, они делают важное дело, благодаря чему многие ставки зарплаты стали иными, чем если бы их устанавливал один рынок. Недооценивать их так же ошибочно, как и переоценивать. Я как-то грубо прикинул, что благодаря профсоюзам от 10 до 15% работающего населения получило надбавку к зарплате в размере 10-15%. Это означает, что у 85-90% работающего населения зарплата понизилась где-то на 4%.* С тех пор, как я сделал эти

* "Some Comments on the Significance of Labor Unions for Economic Policy," in David McCord Wright (ed.), *The Impact of the Union* (New York: Harcourt, Brace, 1951), pp. 204-34.

подсчеты, другие произвели куда более детальные исследования. Насколько я понимаю, они получили результаты примерно такого же порядка.

Если профсоюзы добиваются повышения зарплаты рабочих какой-то специальности или отрасли, они неизбежно сокращают число рабочих мест по этой специальности или в этой отрасли, — точно так же, как повышение цены уменьшает количество проданного товара. Результатом этого является увеличение числа людей, ищущих какую-то другую работу, что ведет к понижению зарплаты в других областях. Поскольку профсоюзы обычно бывают крепче всего у тех групп, которым и так бы платили высокую зарплату, результатом их деятельности явилось повышение зарплаты высокооплачиваемых рабочих за счет низкооплачиваемых. Поэтому профсоюзы не только нанесли ущерб обществу и рабочим вообще, приведя к ненормальному использованию трудовых резервов, но и сделали доходы рабочего класса более неравными, сократив возможности, открытые самым низкооплачиваемым рабочим.

В одном отношении между промышленной и профсоюзной монополией имеется важное различие. Если за последние полвека тенденции к увеличению масштабов промышленной монополии почти не наблюдалось, профсоюзная монополия определенно продолжала расти. Значение профсоюзов заметно выросло во время Первой мировой войны, уменьшилось в 1920-е и 1930-е годы, а затем сделало огромный скачок вперед в период Нового курса. Во время и после Второй мировой войны они консолидировали свои завоевания. В последнее время они просто удерживают завоеванные позиции и даже ослабевают. Упадок этот отражает не упадок в рамках отдельных отраслей или специальностей, но скорее уменьшающееся значение специальностей или отраслей, в которых профсоюзы сильны, по сравнению с теми, в которых они слабы.

Различие, проводимое мною между профсоюзной и промышленной монополией, в одном отношении является чересчур резким. В какой-то степени профсоюзы служат средством установления монополии на продажу отдельных товаров. Самым прозрачным примером является уголь. Угольный закон Гаффи (Guffey Coal Act) представлял собою попытку подвести юридическую базу под картель шахтовладельцев, занимавшихся назначением цен. Когда этот закон был объявлен в середине 1930-х годов неконституционным, в образовавшейся брешии появилась фигура президента профсоюза рабочих горнодобывающей промышленности (United Mine Workers) Джона Льюиса. Объявляя забастовки всякий раз, когда количество выданного на гора угля грозило привести к понижению цен, Льюис контролировал выработку и, соответственно, цены при негласном сотрудничестве шахтовладельцев. Доходы от такой картельной системы делились между хозяевами и шахтерами. В случае шахтеров доход этот выражался в более высоких ставках заработной платы, что, разумеется, уменьшало число занятых шахтеров. Поэтому доходы от картеля перепали лишь тем шахтерам, у которых была работа, да и у них большая часть этого дохода выражалась в увеличении досуга. Профсоюзы имеют возможность выполнять такую роль из-за того, что в шермановском антитрестовском законодательстве для них было сделано исключение. Этим изъятием из правил воспользовались многие профсоюзы, которые лучше характеризовать как деловые предприятия, продающие услуги по картелизации отраслей промышленности, а не рабочие организации. Видимо, прежде всего тут следует отметить профсоюз водителей грузового транспорта (Teamster's Union).

3. Правительственная и поддерживаемая правительством монополия. Прямая правительственная монополия на производство товаров на продажу в США распространена не очень широко. Основными примерами являются почта, производство электроэнергии, — Управление развития водного, энергетического и сельского

хозяйства долины р. Теннесси (Tennessee Valley Authority, TVA) и прочие государственные электростанции, — услуги по строительству и содержанию автодорог, продаваемые косвенным образом посредством налога на бензин или прямо через взимание дорожной пошлины, и муниципальная система водоснабжения и другие коммунальные предприятия. Кроме того, при нынешних огромных ассигнованиях на оборону, освоение космоса и научные исследования федеральное правительство стало, по сути дела, единственным закупщиком продукции многих предприятий и целых отраслей промышленности. Все это чревато весьма серьезными проблемами в смысле сохранения свободного общества, но проблемы эти лучше всего разбирать не в рубрике "монополии".

Использование правительства для создания, поддержки и обеспечения картельных и монополистических отношений между частными производителями развивалось куда более стремительными темпами, чем прямая правительственная монополия, и имеет в настоящее время куда большие масштабы. Одним из ранних примеров является Комитет по межштатному транспорту и торговле, деятельность которого распространилась с железных дорог на грузовые автоперевозки и на другие виды транспорта. Самой одиозной является, бесспорно, сельскохозяйственная программа. По сути дела, это картель, созданный правительством. Другими примерами являются Федеральная комиссия по связи, контролирующая радио и телевидение, Федеральная энергетическая комиссия (Federal Power Commission), контролирующая нефть и газ, транспортируемые в процессе межштатной торговли, Управление гражданской авиации (Civil Aeronautics Board), контролирующее авиалинии, и Совет управляющих Федеральной резервной системы (Federal Reserve Board), устанавливающий максимальную процентную ставку, которую банки имеют право выплачивать на срочные депозиты, и следящий за соблюдением запрета на выплату процентов на депозиты до востребования.

Все эти примеры относятся к федеральному уровню. Кроме этого, аналогичные процессы вовсю происходят на штатном и местном уровнях. Техасский железнодорожный комитет, не имеющий, насколько я понимаю, никакого отношения к железным дорогам, лимитирует выработку нефтяных скважин путем ограничения числа дней нефтедобычи. На словах это делается ради экономии ресурсов, но на деле — для контроля над ценами. В последнее время Комитет получил большую поддержку за счет федеральных импортных квот на нефть. Искусственные простои скважин, организуемые для взвинчивания цен, — это, с моей точки зрения, точно такая же тактика "фезербединга" (featherbedding), как в тех случаях, когда кочегарам, работающим на дизельных локомотивах, платят за ничегонеделанье. И тем не менее, некоторые представители деловых кругов, громче всех осуждающие профсоюзные "фезербединг" как нарушение правил свободного предпринимательства, хранят гробовое молчание по поводу той же тактики в нефтедобывающей промышленности.

Разбираемые в следующей главе процедуры лицензиата являются еще одним примером созданной и поддерживаемой правительством монополии на уровне штата. Ограничение числа находящихся в эксплуатации таксомоторов представляет типичный пример аналогичных ограничений на местном уровне. "Медальон", дающий право на вождение собственного такси, продается сейчас в Нью-Йорке где-то тысяч за двадцать-двадцать пять долларов, а в Филадельфии — за пятнадцать. Другой пример на местном уровне — это принятие домостроительных кодексов (building codes), рассчитанных якобы для обеспечения норм безопасности, но находящихся на самом деле под контролем местных профсоюзов строительных рабочих или ассоциаций частных подрядчиков. Таких ограничений существует множество, и им подвергаются самые разнообразные виды экономической деятельности как на городском,

так и на штатном уровне. Все они представляют собой совершенно произвольные ограничения свободы частных лиц вступать в добровольный взаимообмен друг с другом. Одновременно с ограничением свободы они ведут к разбазариванию ресурсов.

От рассмотренных выше типов монополии государственного происхождения резко отличается такой ее вид, как выдача патентов изобретателям и авторских прав ("копирайта") писателям. Разница в том, что их точно так же можно рассматривать и как установление прав собственности. Говоря буквально, если у меня есть право собственности на какой-то земельный участок, можно сказать, что у меня имеется на эту землю монополия, установленная и поддерживаемая государством. Когда речь идет об изобретениях и публикациях, проблема в том, желательна ли устанавливая аналогичное право собственности. Проблема эта является аспектом общей необходимости использовать правительство для установления того, что именно следует рассматривать как собственность, а что — нет.

И в случае патентов и в случае авторского права определенно существует юридическая необходимость установления прав собственности. Если этого не сделать, изобретателю будет сложно, а то и вообще невозможно взыскать плату за тот вклад, который его новинка внесла в увеличение производства. Иными словами, он предоставит другим лицам преимущества, за которые он не будет вознагражден. В связи с этим у него не будет стимула тратить время и энергию, необходимые для производства изобретения. Аналогичные соображения относятся и к писателю.

В то же самое время, здесь имеются и кое-какие издержки. Во-первых, многие "изобретения" непатентоспособны. "Изобретатель" универсамов, к примеру, оказал своим согражданам большую услугу, но взыскать с них за нее он не в состоянии. Поскольку одни изобретения требуют точно таких же способностей, как другие, существование патентов уводит изобретательство в русло одних патентоспособных идей.

Во-вторых, тривиальные патенты или патенты, юридическую правомочность которых суд поставил бы под большое сомнение, часто используются в тайных частных сговорах, которые без них были бы затруднительны или вообще невозможны.

Все это – весьма поверхностные замечания на сложную и важную тему. Задача их заключается не в том, чтобы предложить какие-то конкретные решения, но в том, чтобы показать, почему патенты и авторские права принадлежат не к той же категории, что остальные виды поддерживаемой правительством монополии, и проиллюстрировать связанные с ними проблемы социальной политики. Ясно одно: конкретные условия, которыми обставляются патенты и авторские права (например, предоставление патенту охраны на 17 лет, а не на какой-то другой период времени), не являются вопросом принципа. Это вопрос целесообразности, определяемой практическими соображениями. Сам я склонен думать, что предпочтительней будет охранять патенты в течение куда более короткого промежутка времени. Но это всего-навсего попутное суждение о предмете, который уже подвергался детальному изучению и должен изучаться еще и еще. Поэтому доверия к нему должно быть не так уж много.

Источники монополии

Имеются три основных источника монополии: "технические" соображения, прямая или косвенная правительственная поддержка и частный сговор.

1. *Технические соображения.* Как отмечалось в главе II, в какой-то степени монополия возникает, когда в силу технических обстоятельств целесообразнее или рентабельнее иметь всего одно деловое предприятие, а не несколько. Самыми очевидными примерами являются телефонная сеть, система водоснабжения

и тому подобные вещи в рамках отдельного населенного пункта. К несчастью, проблема технической монополии отвергает удовлетворительное решение. Имеется лишь выбор из трех зол: частной нерегулируемой монополии, частной монополии, регулируемой государством, и монополии под контролем правительства.

Представляется невозможным выдвинуть какое-то общее положение относительно того, что одно из этих зол непременно предпочтительней остальных. Как указывалось в главе II, большим пороком регулируемой правительством или контролируемой им монополии является то обстоятельство, что ее очень трудно повернуть вспять. Вследствие этого я склонен утверждать, что наименьшим из зол является частная нерегулируемая монополия (там, где она вообще терпима). Очень возможно, что она будет подорвана динамическими изменениями, и в данном случае по крайней мере есть какой-то шанс, что этим изменениям позволят возыметь действие. И даже в краткосрочной перспективе имеется, как правило, куда больше альтернатив, чем кажется на первый взгляд, поэтому частным предприятиям лишь в очень ограниченных пределах выгодно назначать цены выше себестоимости. Мало того, как мы уже убедились, сами регулятивные органы нередко склонны подпадать под контроль производителей, и поэтому не обязательно, что при наличии регулирования цены будут ниже, чем без него.

К счастью, области, в которых технические соображения делают монополию возможным или вероятным выходом, довольно ограничены. Они не представляли бы собою серьезной угрозы сохранению свободной экономики, если бы у регулирования, введенного на этих основаниях, не было тенденции распространяться на ситуации, в которых у него нет такого оправдания.

2. *Прямая и косвенная правительственная поддержка.* По всей видимости, самым главным источником

Монополистической власти всегда являлась прямая и косвенная поддержка правительства. Выше уже приводилось множество примеров достаточно прямой правительственной поддержки. Косвенная поддержка монополии состоит в мерах, принимаемых в других целях, но имеющих своим непредвиденным последствием ущемление потенциальных конкурентов уже существующих компаний. Самыми очевидными примерами служат, видимо, тарифы, налоговое законодательство и законодательство о трудовых конфликтах и его соблюдение.

Тарифы, разумеется, вводятся всегда в основном для "защиты" своей промышленности; это значит, что потенциальным конкурентам ставят палки в колеса. Тарифы всегда нарушают свободу людей вступать в добровольный взаимообмен. Ведь точкой отсчета для либерала является вообще индивид, а не страна или гражданин какой-то определенной страны. Поэтому когда гражданам США и Швейцарии не дают совершать взаимно выгодный обмен, это для него такое же нарушение свободы, как когда такому запрету подвергаются два гражданина США. Тарифы не обязательно должны приводить к монополии. Если рынок на продукцию защищенной отрасли достаточно велик, а технические условия допускают существование многих фирм, в данной отрасли в рамках одной страны вполне может иметь место самая настоящая конкуренция, как происходит, скажем, в американской текстильной промышленности. Однако совершенно очевидно, что тарифы способствуют монополии. Когда фирм мало, куда легче сговориться о ценах, чем когда их много, и предприятиям в одной и той же стране, как правило, легче вступить в сговор, чем предприятиям в разных странах. В XIX - начале XX века Англию ограждала от распространения монополии свободная торговля, и это несмотря на относительную узость ее внутреннего рынка и на наличие многочисленных крупных фирм. Монополия сделалась в Англии гораздо более серьезной проблемой после отмены свободной

торговли (сначала после Первой мировой войны, а потом, в более широких пределах, — в начале 1930-х годов).

Воздействие налогового законодательства принимает еще более косвенную форму, но оно ничуть не менее важно. Одним из главных элементов является здесь связывание налога на корпорацию с индивидуальным подоходным налогом в сочетании с послаблениями, которые получают доходы от прироста капитала (capital gains) при расчете индивидуального подоходного налога. Предположим, что сверх налога на корпорации некая корпорация заработала миллион долларов. Если она выплатит весь миллион своим акционерам в виде дивидендов, акционеры должны включить их в свой облагаемый налогом доход. Предположим, что им придется выплатить в виде подоходного налога 50% этого дополнительного дохода. Тогда они смогут истратить на потребление, отложить или пустить в дело только лишь оставшиеся 500 тысяч долларов. Если же корпорация не выплатит наличными этих дивидендов своим акционерам, у нее останется весь миллион для внутреннего реинвестирования. Такое реинвестирование должно будет поднять текущую стоимость ее акционерного капитала. Акционеры, которые отложили бы деньги в случае их раздачи, могут просто придержать акции и, соответственно, отложить уплату налога до тех пор, пока они не продадут эти акции. Как они, так и те, кто продал акции раньше, чтобы истратить выручку на личное потребление, будут платить налог на доходы от прироста капитала, ставка которого ниже ставки подоходного налога.

Такая налоговая структура побуждает корпорации удерживать прибыли от распределения по акциям. Даже если выручка, которую можно получить в рамках самой корпорации, значительно меньше того, что акционер может заработать сам по себе, вложив деньги за пределами корпорации, все равно может оказаться выгоднее инвестировать средства в рамках корпорации

в связи с экономией на налогах. Это ведет к разбазариванию капитала, к использованию его в менее производительных целях. В этом заключается одна из главных причин послевоенной тенденции к горизонтальной диверсификации, поскольку фирмы искали отдушин для заработанных средств. В этом же и весьма важный источник могущества уже сложившихся корпораций по сравнению с новыми деловыми предприятиями. Уже стоящие на ногах корпорации могут быть менее производительны, чем новые предприятия, и тем не менее, у их акционеров имеется стимул вкладывать деньги в них, а не потребовать распределения дохода по акциям и вложить его в новые предприятия посредством рынка капитала.

Одним из важных источников профсоюзной монополии является правительственная поддержка. Одним ее источником являются процедуры лицензиата, домостроительные кодексы и прочие вещи, уже обсуждавшиеся выше. Законодательство, дающее профсоюзам особые иммунитеты, например, изымающие их из сферы действия антитрестовских законов, ограничение ответственности профсоюза, право отвечать перед специальным судом по рассмотрению производственных конфликтов, и т.п. являются вторым ее источником. Пожалуй, точно такое же, а то и большее значение, чем эти два источника, имеет общественный климат и органы обеспечения порядка, которые в случае трудовых конфликтов применяют иные мерки, чем в случае аналогичных действий, совершенных при иных обстоятельствах. Если люди переворачивают автомашины или уничтожают чужое имущество из чистой злобы или в ходе сведения каких-то личных счетов, никто и пальцем не пошевелит, чтобы оградить их от предусмотренных законом последствий. Но если они совершают такие же действия в процессе трудового конфликта, вполне возможно, что им ничего за это не будет. Профсоюзы вряд ли могли бы предпринимать действия, сопряженные с реальным или потенциальным

насилием или мерами принуждения, если бы на то не было молчаливого согласия властей.

3. *Частный сговор*. Последним источником монополии является частный сговор. Как писал Адам Смит, "люди одного ремесла редко собираются вместе, даже для развлечения и отдохновения, но разговор их кончается заговором против публики, либо затеей поднять цены".* Поэтому такие сговоры или частные картели складываются постоянно. Однако они, как правило, нестабильны и недолговечны, если им не удастся заручиться правительственной поддержкой. Мало того, поскольку более высокую цену можно установить лишь в том случае, когда участники соглашаются сократить выпуск продукции ниже того уровня, на котором им хотелось бы производить при назначенной цене, у каждого из них появляется побудительный мотив сбить цену, чтобы увеличить выпуск продукции. Каждый из них, разумеется, таит надежду, что остальные-то будут придерживаться заключенного соглашения. Нужен лишь один такой "отступник" (а на деле — благодетель общества), или всего несколько их, чтобы картель пошел прахом. В отсутствие подпирющей картель правительственной поддержки они почти наверняка добьются довольно скорого успеха.

Основная роль нашего антитрестовского законодательства состоит в том, чтобы помешать таким частным сговорам. Оно делает свое дело главным образом не за счет судебного преследования, а в косвенной форме. Оно исключило наиболее очевидные методы сговора, такие как публичные встречи для этой цели, и поэтому сделало сговоры более дорогим удовольствием. Что еще более важно, оно вновь подтвердило положение обычного права, согласно которому ведущие к ограничению торговли объединения не защищены

* *The Wealth of Nations* (1776), Bk. I, chap. X, Pt. II (Cannan ed. London, 1930), p. 130.

судом. В различных европейских странах суды обеспечивают соблюдение заключенных группой предприятий соглашений, согласно которым они обязуются продавать свои товары только через совместное торговое дело и в случае нарушения которых они должны выплатить определенный штраф. В США обеспечить соблюдение таких соглашений через суд невозможно. Это различие является одной из главных причин того, что в Европе картели более стабильны и имеют более широкое распространение, чем в Соединенных Штатах.

Рекомендуемая правительственная политика

Первым и наиболее назревшим шагом в области правительственной политики должна быть ликвидация всех мер, прямо поддерживающих предпринимательскую или профсоюзную монополию, и беспристрастное соблюдение законов в отношении как предпринимателей, так и профсоюзов. И те, и другие должны подчиняться антитрестовскому законодательству. К обоим должны в одинаковой степени применяться законы, касающиеся порчи чужого имущества и препятствования деятельности частных лиц.

Помимо этого, наиболее важной и эффективной мерой, направленной на уменьшение монополистической власти, была бы глубокая реформа налогового законодательства. Следует отменить налог на корпорации (corporate tax). Будет это сделано или нет, надобно обязать корпорации записывать за индивидуальными акционерами доходы, которые не выплачиваются им в виде дивидендов. Иными словами, когда корпорация посылает чек на получение дивидендов, она должна прилагать к нему заявление следующего содержания: "В дополнение к данному дивиденду в сумме ---- центов на акцию ваша корпорация заработала также ---- центов на акцию, каковая сумма была

реинвестирована". Затем надо обязать индивидуального акционера внести в налоговую декларацию как дивиденды, так и записанную за ним, но не переведенную ему сумму дохода. У корпораций все еще будет возможность пускать обратно в дело сколько они хотят, однако теперь они будут делать это лишь при наличии единственного уместного в таких расчетах стимула: если они смогут заработать своими операциями больше, чем зарабатывает сам по себе акционер. Мало какие меры смогут столь же успешно вдохнуть новую жизнь в рынки капитала, стимулировать предприимчивость и способствовать эффективной конкуренции.

Разумеется, пока индивидуальный подоходный налог остается настолько прогрессивным, насколько сейчас, существует сильный побудительный мотив уклоняться от него путем всяческих ухищрений. Поэтому к прямому действию высокопрогрессивного налога добавляется и этот его результат, в связи с чем подоходный налог представляет собою большую помеху на пути эффективного использования наших наличных ресурсов. Целесообразным решением этой проблемы было бы резкое снижение самых высоких налоговых ставок в сочетании с устранением из законодательства всяких зацепок, облагчающих уклонение от налогов.

Социальная ответственность труда и капитала

Все шире распространяется мнение, что на руководителях корпораций и профсоюзных лидерах лежит некая "социальная ответственность" помимо служения интересам их акционеров или членов юнионов. Это мнение изобличает глубоко неверное представление о характере и природе свободной экономики. При такой экономике у бизнеса имеется одна и только одна социальная ответственность: использовать свои ресурсы и заниматься деятельностью, рассчитанной на

увеличение своих прибылей, соблюдая при этом правила игры, то есть участвуя в открытой и свободной конкуренции без обмана и мошенничества. Точно так же "социальная ответственность" профсоюзных лидеров состоит в служении интересам членов своих профсоюзов. А на остальных из нас лежит ответственность создать такую законодательную систему, при которой человек, преследуя свой собственный интерес, если снова процитировать Адама Смита, "ведом невидимой рукой способствовать достижению цели, не входившей в его намерения. И обществу не всегда хуже от того, что оно не входило в его намерения. Преследуя свой собственный интерес, он часто способствует интересу общества удачней, чем если бы он действительно вознамерился ему споспешествовать. Я никогда не видел, чтобы люди, взявшиеся торговать ради общественно-го блага, приносили много добра".*

Мало какое событие сможет подорвать самые основы свободного общества так же сильно, как принятие руководителями корпораций какой-либо социальной ответственности, кроме ответственности заработать своим акционерам как можно больше денег. Эта доктрина носит глубоко подрывной характер. Если у бизнесменов есть некая социальная ответственность, кроме получения максимальной прибыли для своих акционеров, то откуда им узнать, в чем она состоит? Хорошо ли будет, если никем, кроме самих себя, не выбранные частные лица станут решать, в чем состоит общественный интерес? Смогут ли они решить, какое бремя им будет целесообразно возложить на себя или на своих акционеров, чтобы послужить этому общественному интересу? Допустимо ли, чтобы эти государственные функции налогообложения, ассигнования и контроля выполнялись людьми, которые оказались в данный момент во главе определенных предприятий,

* Там же, кн. IV, глава II, стр. 421.

на каковые посты их назначили группы сугубо частных лиц? Если бизнесмены являются государственными служащими, а не служащими своих акционеров, тогда в демократической стране их рано или поздно начнут подбирать публичными методами выборов и назначения.

И задолго до того, как это произойдет, у них будут отобраны полномочия принимать решения. Драматической иллюстрацией этого была отмена повышения цен на сталь компанией "Ю.С. Стил" в апреле 1962 года вследствие того, что президент Кеннеди выказал свой гнев на публике, и из-за угроз применить репрессалии на всяких уровнях: от привлечения к суду за нарушение антитрестовского законодательства до проверки налоговых деклараций капитанов сталелитейной промышленности. Этот эпизод был поразителен тем, что мы воочию убедились, какая огромная власть сосредоточена в Вашингтоне. До всех нас дошло, сколько уже имеется власти, потребной для полицейского государства. Это служит иллюстрацией и рассматриваемого вопроса. Коли цена на сталь — как гласит доктрина социальной ответственности — это предмет общественного решения, нельзя позволять, чтобы это решение принималось в частном порядке.

Данный пример иллюстрирует один из аспектов этой доктрины, в последнее время выдвинувшейся на первый план, а именно утверждение, что на предпринимателях и профсоюзниках будто бы лежит социальная ответственность препятствовать росту цен и ставок заработной платы для избежания инфляции. Представим себе, что в период давления в сторону повышения цен (*upward pressure on prices*), — в конечном итоге отражающего, разумеется, увеличение денежного запаса, — каждый бизнесмен и профсоюзный лидер согласился взять на себя эту ответственность, и представим себе, что всем им удалось не допустить повышения ни единой цены, так что у нас образовался добровольный контроль над ценами и зарплатами без открытой инфляции. И к чему бы это привело? Совершенно очевидно, что к товарному дефициту, нехватке рабочей

силы и серому и черному рынку. Если не давать ценам нормировать (ration) товары и рабочих, надобно употребить для этого какое-то другое средство. Смогут ли альтернативные системы рациионирования обладать частным характером? Может быть, и да: в течение короткого времени и в какой-то ограниченной области. Но если речь идет о многочисленных и первостепенных товарах, по необходимости образуется сильное и, скорее всего, непоборимое давление в пользу государственного распределения товаров, государственной политики зарплаты и государственных мер по распределению трудовых ресурсов.

Если последовательно проводить в жизнь законодательно установленный или добровольный контроль над ценами, это приведет в конце концов к ликвидации системы свободного предпринимательства и замене ее системой, контролируемой из центра. Притом все это так и не обуздает инфляцию. История дает достаточно доказательств того, что средний уровень цен и заработной платы определяется количеством денег в экономике страны, а не корыстолюбием предпринимателей или рабочих. Правительство призывает бизнесменов и профсоюзы к самоограничению из-за неумения навести порядок в своем собственном хозяйстве (которое включает контроль над деньгами) и по естественной человеческой склонности перекладывать ответственность на чужие плечи.

Долг обязывает меня рассмотреть еще один аспект проблемы социальной ответственности, ибо он затрагивает мои личные интересы. Речь идет об утверждении, что бизнес обязан оказывать финансовую помощь благотворительным учреждениям и в особенности университетам. Однако в обществе, основанном на свободном предпринимательстве, такие пожертвования со стороны корпораций следует считать непозволительной тратой их средств.

Корпорация является орудием владеющих ею акционеров. Когда корпорация жертвует деньги, она отказывает индивидуальному акционеру в праве решать, как

ему распоряжаться своими собственными средствами. Учитывая налоги на корпорации и возможность списать пожертвования с налога, акционеры, конечно, могут пожелать, чтобы корпорация жертвовала деньги, ибо в этом случае они окажутся в состоянии истратить на благотворительность больше. Наилучшим решением была бы ликвидация налога на корпорации. Но покуда этот налог существует, нет никакого резона предоставлять налогоплательщику льготы за пожертвования благотворительным учреждениям и учебным заведениям. Такие пожертвования должны делаться отдельными людьми, которые в нашем обществе являются в конечном итоге владельцами всей собственности.

Люди, призывающие во имя свободного предпринимательства к расширению налоговых льгот корпорациям за благотворительность, действуют против своих собственных интересов. Одно из главных обвинений, часто выдвигаемых против современного бизнеса, заключается в том, что в нем произошло отделение собственности от контроля: корпорация сделалась неподвластным закону социальным учреждением, и безответственные ее руководители не служат интересам своих акционеров. Обвинение это безосновательно. Однако взятый ныне курс, при котором корпорациям позволено делать благотворительные пожертвования и списывать их с подоходного налога, является шагом по пути создания реального разрыва между собственностью и контролем и губительного искажения природы и характера нашего общества. Это шаг в сторону от индивидуалистического общества и в направлении корпоративного государства.

Глава IX

ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ И ЗАНЯТИЯ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Ликвидация системы средневековых гильдий явилась одним из незаменимых шагов на пути к распространению свободы в западном мире. Она знаменовала собой триумф либеральных идей и соответственным образом расценивалась повсюду, так что к середине девятнадцатого столетия в Англии, Соединенных Штатах и в меньшей степени на европейском континенте люди получили возможность заниматься любой профессией или ремеслом, не испрашивая на то соизволения правительственных властей или их субститутов. В последние десятилетия в этой области наблюдается регресс и все возрастающая тенденция к ограничению допуска к определенным профессиям путем практикуемой государством выдачи лицензий и патентов на занятия определенной деятельностью.

Эти ограничения свободы индивидов использовать имеющиеся в их распоряжении средства к существованию по собственному усмотрению немаловажны сами по себе. Помимо этого, они сопряжены с рядом совершенно иных проблем, к которым применимы принципы, сформулированные нами в первых двух главах.

В первую очередь я хотел бы проанализировать общую проблему, а затем частный пример — ограничения права заниматься медицинской практикой. То, что я остановил свой выбор на медицинской профессии, объясняется желанием поближе рассмотреть ограничения, которые могут показаться в высшей степени целесообразными: воюя с воображаемым противником, многому не научишься. Мне кажется, что большинство людей, возможно, что и большинство либералов, придерживаются мнения о желательности ограничить право заниматься медициной группой лиц,

получивших на это лицензию государства. Я согласен с тем, что выдача лицензий на занятия медицинской практикой более оправдана чем в других профессиях. Тем не менее, я прихожу к выводу, что либеральные принципы не оправдывают установления системы лицензирования даже и в медицине и что практические результаты подобного государственного регулирования выявили его нежелательность.

Вездесущность правительственных ограничений на потенциальную экономическую деятельность населения

Лицензирование представляет собой особый случай более общего и чрезвычайно распространенного феномена, а именно постановлений, запрещающих частным лицам заниматься определенными видами экономической деятельности кроме как на условиях, определяемых в установленном порядке государственными властями. Средневековые гильдии являются примером ярко выраженной системы, устанавливающей определенный круг занятий для отдельных лиц. В качестве другого примера можно сослаться на систему каст в Индии. При кастовой системе в большей степени, а при системе гильдий – в меньшей, ограничения устанавливались скорее не непосредственно правительством, а в силу общих традиций.

Широко распространено мнение, что при кастовой системе занятие каждого лица определяется его принадлежностью к той или иной касте от рождения. Экономисту должно быть ясно, что этого не может быть, поскольку это означало бы жестокое распределение людей по профессиям, определяемое исключительно рождаемостью и ни в коей мере наличием спроса. Разумеется, что система функционировала совсем по-другому. В действительности – в известной мере аналогичное положение сохраняется и по сей день – определенное число профессий было закреплено за членами

определенных каст, однако не каждый член этих каст занимался ими. Существовали и общие занятия, например, сельскохозяйственные работы общего типа, в которых могли принимать участие члены различных каст. Благодаря этому можно было регулировать занятость в различных профессиях в соответствии со спросом.

В настоящее время явлениями аналогичного характера являются тарифы, законы о "честной торговле", импортные квоты, производственные квоты, налагаемые профсоюзами ограничения найма рабочей силы и т.п. Во всех этих случаях правительственные власти определяют условия, на которых определенные лица имеют право заниматься определенной деятельностью, иными словами, условия, на которых одни лица получают разрешение вступать в деловые отношения с другими. Общей особенностью во всех этих случаях, точно так же, как в системе лицензиата, является то, что законодательство вводится ради интересов какой-либо группы производителей. При лицензиате группа производителей обычно представляет какое-либо ремесло. В других случаях это может быть группа, занимающаяся изготовлением определенного товара и заинтересованная во введении тарифа, группа мелких торговцев, желающих застраховаться от конкуренции крупных фирменных магазинов, объединение нефтепромышленников, фермеров или рабочих-сталелитейщиков.

Выдача лицензий на право заниматься определенной профессией получила в настоящее время самое широкое распространение. По данным Уолтера Геллхорна, посвятившего этому вопросу лучшую из известных мне обзорных работ небольшого объема, "в 1952 году в соответствии с законами штатов свыше 80 отдельных профессий за исключением таких частных бизнесов, как содержание ресторанов и таксомоторных компаний, были лицензированы; кроме того, существуют еще и многочисленные муниципальные установления, не говоря о федеральных статутах, предписывающих

в обязательном порядке лицензирование таких разнообразных занятий, как радиодело и проверка скота на скотопригонных дворах. Еще в 1938 году в одном только штате Северная Каролина законом было предусмотрено лицензирование 60 профессий. Возможно, не стоит удивляться, что под действие этого закона подпали аптекари, бухгалтеры и дантисты, равно как и санинспекторы и психологи, оценщики и архитекторы, ветеринары и библиотекари. А уж какой энтузиазм охватывает нас, когда мы обнаруживаем в том же списке механиков молотилок и торговцев табачными изделиями! Сортировщиков яиц и дрессировщиков собак-поводырей, зоотехников и коммерсантов, торгующих яхтами, врачей-деревьев и копальщиков колодцев, плиточников и картофелеводов! А что вы скажете о гипертрихологах, обязанных иметь лицензию в штате Коннектикут; в их профессиональные обязанности входит удаление волосяных покровов, каковой деятельностью они и занимаются с достоинством, подобающим представителям профессии со столь высокопарным названием”.* В качестве аргументов, которыми пытаются воздействовать на законодателей для того, чтобы добиться соблюдения правил лицензиата, всегда приводится необходимость охраны общественных интересов. А между тем давление на законодательные органы с целью установления системы выдачи патентов для занятий какой-либо определенной профессией лишь в редких случаях исходит от публики, которая была обманута либо еще каким-то образом пострадала от лиц данной профессии. Наоборот, давление подобного рода неизменно исходит от лиц этой профессии. Разумеется, им более чем кому-либо известно,

* Walter Gellhorn, *Individual Freedom and Governmental Restraints* (Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1956). Глава под названием "Право зарабатывать на хлеб", стр. 106.

в какой степени подвергаются эксплуатации потребители, и по этой причине они, пожалуй, могут претендовать на роль экспертов.

Аналогичным образом система лицензиата почти неизбежно связана с установлением контроля со стороны лиц той профессии, на занятия которой выдаются лицензии. Опять-таки в известном смысле это вполне естественно. Если доступ к профессии водопроводчика будет ограничен кругом лиц, обладающих необходимыми навыками и умением и способных удовлетворительным образом обслуживать заказчиков, то очевидно, что только водопроводчики способны судить о том, кому следует выдавать лицензию на это занятие. Соответственным образом, квалификационный совет или какой-либо иной орган, занимающийся выдачей лицензий, почти во всех случаях состоит главным образом из водопроводчиков, аптекарей, врачей и т.д. — т.е. из представителей той профессии, на занятия которой выдаются лицензии.

Как отмечает Геллхорн, "семьдесят пять процентов квалификационных советов, занимающихся выдачей профессиональных лицензий в Соединенных Штатах в настоящее время, составляют лицензированные представители данной профессии. Эти люди, в большинстве своем лишь часть своего времени занимающиеся административными функциями, могут быть самым непосредственным образом материально заинтересованы во многих решениях, касающихся требований, предъявляемых при выдаче лицензий и определении норм, которые обязаны соблюдать лицензиаты. Еще более важно то, что они являются, как правило, представителями организованных групп в рамках этих профессий. Обычно эти группы назначают их своими представителями, что является ступенью на пути к последующему назначению, утверждаемому губернатором или другими органами власти, что становится простой формальностью. Часто же даже и формальность не соблюдается, и назначение производится непосредственно

профессиональной ассоциацией бальзамирощиков в Северной Каролине, дантистов – в Алабаме, психологов – в Виргинии, врачей в Мэриленде, адвокатов – в Вашингтоне”.*

Таким образом, лицензиат часто устанавливает систему регулирования, аналогичную системе средневековых гильдий, причем штат облакает властью лиц данной конкретной профессии. На практике соображения, принимаемые во внимание при выдаче лицензий, насколько об этом можно судить со стороны, могут быть никоим образом не связаны с профессиональной компетентностью. И это не удивительно. В ситуации, когда несколько лиц должны выносить решение по поводу того, могут ли другие лица заниматься определенной профессией, вполне вероятны соображения, не имеющие никакого отношения к этому вопросу. Что это могут быть за соображения, зависит от личных качеств членов квалификационной комиссии и от “духа времени”. Геллхорн обращает внимание на то, что в период, когда страна переживала эпидемию страха перед подрывной коммунистической деятельностью, в различных профессиях широко практиковалось принятие присяги в благонадежности. “Согласно положению, принятому в Техасе в 1952 году, – пишет Геллхорн, – кандидаты на должность аптекаря должны были заявить под присягой, что они “не являются членами коммунистической партии и не связаны с такой партией и что они не симпатизируют каким-либо группам и организациям, проповедующим насильственное свержение правительства Соединенных Штатов или его свержение с помощью незаконных и антиконституционных методов, не состоят в них и не поддерживают их”. Связь между этой присягой и здоровьем общества, обеспечению которого якобы должно служить лицензирование аптекарей, представляется несколько туманной. Не более логична

* Ibid., p. 140-141

мотивировка, в соответствии с которой профессиональные боксеры и борцы в штате Индиана обязаны засвидетельствовать, что они не являются подрывными элементами... Некий преподаватель музыки в одной из начальных школ, вынужденный подать заявление об уходе после того, как выяснилось, что он является коммунистом, столкнулся с трудностями, когда пытался устроиться на работу настройщиком пианино в округе Колумбия, конечно же, по той причине, что он "связан правилами коммунистической дисциплины". Ветеринарам в штате Вашингтон запрещается пользоваться заболевших коров и кошек до тех пор, пока они не дадут подписку в том, что не состоят в компартии".*

Вне зависимости от отношения к коммунизму, какая бы то ни было взаимосвязь между предъявляемыми требованиями и качествами, которые должны обеспечить лицензирование, представляется весьма и весьма сомнительной. В отдельных случаях эти требования принимают поистине смехотворную форму. Несколько дополнительных цитат из книги Геллхорна явно позабавят читателя.**

Во многих штатах парикмахеры обязаны иметь лицензии, и свод распространяемых на них правил является одним из самых поразительных явлений.

* Ibid., p. 129-130.

** Из уважения к Уолтеру Геллхорну я должен отметить, что он не разделяет моего взгляда о необходимости упразднения лицензирования, что было бы разумным решением этих проблем. Напротив, он считает, что при всех издержках и крайностях лицензирование выполняет полезную функцию. Он предлагает осуществить процедурные изменения, которые, как он полагает, положат конец злоупотреблениям.

Приведем выдержку из закона, признанного недействительным судами штата Мэриленд, хотя аналогичные формулировки можно обнаружить в статутах других штатов, где они имеют юридическую силу. "На суд произвели отрицательное впечатление содержащиеся в законе требования, в соответствии с которыми начинающие парикмахеры обязаны пройти курс подготовки, охватывающий "научные основы парикмахерского дела, гигиены, бактериологии, гистологии волос, кожи, ногтей, мышц и нервов, строения головы, лица и шеи, основы химии применительно к стерилизации и антисептике, болезни кожи, волос, желез и ногтей, основы стрижки, бритья, а также укладки, подравнивания, окраски и изменения цвета волос".* И еще одна цитата, касающаяся парикмахеров: "Из восемнадцати представительных штатов, в которых в 1929 году производилось обследование положений, касающихся парикмахеров, ни в одном в то время не требовалось, чтобы претендент на эту должность был выпускником "парикмахерского колледжа", хотя стажерство было обязательным требованием. В настоящее же время законодательство штатов требует, чтобы парикмахеры были выпускниками парикмахерских школ, прослушавшими "теоретический курс" объемом не менее (а зачастую и более) тысячи часов по таким, например, дисциплинам, как стерилизация инструментария, в дополнение к чему требуется прохождение производственной практики".** Полагаю, что приведенные отрывки дают ясное представление о том, что проблема лицензирования профессий есть нечто большее, чем заурядная иллюстрация проблемы вмешательства со стороны государства, что в нашей стране оно является серьезным нарушением свободы людей заниматься любой деятельностью по своему свободному выбору и что масштабы его могут стать еще более

* Ibid., p. 121-122.

** Ibid., 146.

серьезными по мере того, как на законодательные органы оказывается давление с целью расширения сферы лицензиата.

Прежде чем приступить к обсуждению достоинств и недостатков лицензиата, целесообразно отметить, почему эта система существует, и какова общая политическая проблема, вытекающая из стремления к введению в практику этого специального законодательства. Встречающееся в законодательных актах многих штатов положение, гласящее, что утверждением парикмахеров должен заниматься комитет, состоящий из других парикмахеров, вряд ли является убедительным доказательством того, что общественность и в самом деле заинтересована в существовании подобного законодательства. В действительности объяснение заключается в ином, а именно: группа производителей политически всегда лучше организована, чем группа потребителей. На это очевидное обстоятельство часто обращают внимание, и значение его трудно переоценить.* Каждый из нас является одновременно производителем и потребителем. Однако мы уделяем значительно большую долю времени и познаний своей роли производителя, нежели потребителя. Мы потребляем буквально тысячи, если не миллионы предметов. В результате люди одной и той же профессии, скажем, парикмахеры или врачи, кровным образом заинтересованы в специфических проблемах данной профессии и всегда готовы посвятить значительную энергию этим проблемам. С другой стороны, те из нас, кто когда-либо прибегает к услугам парикмахеров, делают это от случая к случаю и оставляют в парикмахерских минимальную частицу своих доходов. Наш интерес к этой проблеме случаен. Вряд ли кто-либо из нас готов

* См., например, нашумевшую статью Уэсли Митчелла "Backward Art of Spending Money", перепечатанную в одноименном сборнике его статей (New York: McGraw-Hill, 1937), pp. 3-19.

потратить значительное время на хождение по законодательным органам и дачу показаний о несправедливости ограничения деятельности парикмахеров. Это же относится и к тарифам. Группы, полагающие, что они особым образом заинтересованы в определенных тарифах, являются ограниченными группами, для которых данный вопрос имеет исключительное значение. Интерес публики в очень большой степени распылен. В итоге же, ввиду отсутствия общих законоположений, которые можно было бы противопоставить давлению заинтересованных групп, группы производителей неизменно будут оказывать более сильное давление на законодательство и на органы власти, нежели разрозненные и разобщенные группы потребителей. Если посмотреть на проблему с этой точки зрения, то на самом деле удивительно не то, что у нас так много неразумных лицензионных законов, а то, что их гораздо меньше, чем могло бы быть. Удивительно, как нам вообще удалось добиться от правительства относительной свободы в отношении производительной деятельности людей, существовавшей и существующей в нашей стране и в других странах по сей день.

Единственным способом противостоять давлению конкретных групп производителей является, по моему мнению, установление общей презумпции, которая служила бы препятствием для определенной деятельности государства. Только в том случае, если строгое ограничение деятельности государства в целой категории случаев будет общепризнанным, можно будет достаточно уверенно воздействовать на нарушителей этой общей презумпции и питать небезосновательные надежды на возможность ограничения специальных мер, принимаемых в интересах специальных групп. В пользу такого положения мы уже неоднократно высказывались ранее. Доводы в его пользу стоят в одном ряду с доводами в пользу Билля о правах и основных положений кредитно-финансовой политики.

Политические вопросы, связанные с лицензиатом

Существенным является разграничение трех различных уровней контроля: первый, регистрация; второй, сертификация; третий, лицензирование.

Под регистрацией я понимаю определенную процедуру, в рамках которой лица, занимающиеся определенными видами деятельности, обязаны внести свои фамилии в официальный реестр. Не существует положения, которое запрещало бы лицу, пожелавшему внести свою фамилию в реестр, заниматься указанной деятельностью. С него может быть взыскана пошлина в форме вступительного взноса или же по шкале налога.

Второй уровень – сертификация. Правительственное учреждение может удостоверить, что данное лицо обладает определенными навыками, но оно не может никоим образом воспрепятствовать занятию любым ремеслом или профессией с применением таких навыков лицам, которые подобным удостоверением (сертификатом) не обладают. В качестве примера можно сослаться на бухгалтерское дело. В большинстве случаев бухгалтером может быть любое лицо, вне зависимости от того, является ли оно дипломированным бухгалтером высшей квалификации или нет, но ставить после своей фамилии буквы CPA* или вывешивать в служебном кабинете таблички, свидетельствующие о ранге дипломированного бухгалтера высшей квалификации, имеют право только лица, которые сдали специальный экзамен. Сертификация во многих случаях является промежуточным этапом. Во многих штатах отмечается тенденция к ограничению сферы деятельности дипломированных бухгалтеров. На эти

* Английский акроним слов "сертифайд паблик аккаунтант", дипломированный бухгалтер. – *Прим. перев.*

”запретные” виды деятельности выдаются не сертификаты, а лицензии. В некоторых штатах ”архитектор” – это титул, который могут прибавлять к своей фамилии только лица, выдержавшие специальный экзамен. Это и есть сертификация. Она не возбраняет кому бы то ни было за определенную плату давать профессиональные советы относительно постройки домов.

Третий уровень – непосредственно лицензирование. Оно представляет собой процедуру, при которой для занятий определенной деятельностью необходимо получение лицензии от компетентного учреждения. Лицензия – это нечто большее, нежели простая формальность. Она предполагает демонстрацию претендующим на нее лицом определенных навыков или же прохождение определенных тестов, предусматривающих элемент конкуренции, и любое лицо, не обладающее лицензией, лишается права практики, а в случае занятий ею подлежит штрафу или тюремному заключению.

Я хотел бы проанализировать следующий вопрос: при каких обстоятельствах целесообразен тот или иной из этих уровней? Как мне представляется, регистрация, в соответствии с принципами либерализма, является желательной по следующим трем различным соображениям.

Во-первых, она может содействовать достижению побочных целей. Проиллюстрирую это на примере. Акты насилия часто доставляют полиции много хлопот. После преступления желательно установить, кто имел доступ к огнестрельному оружию. А до совершения преступления желательно не допустить, чтобы огнестрельное оружие попало в руки людей, которые могут использовать его в преступных целях. Для достижения этой цели полезной может оказаться регистрация магазинов, торгующих оружием. Разумеется, я могу вновь выдвинуть довод, на который неоднократно обращал внимание в предыдущих главах, а именно, что недостаточно ограничиться утверждением об *оправданности* подобной мотивировки для

доказательства ее *необходимости*. Необходимо сопоставить плюсы и минусы, руководствуясь принципами либерализма. Все это я говорю к тому, что соображения подобного рода в отдельных случаях оправдывают отказ от общей презумпции, направленной против регистрации.

Во-вторых, регистрация в отдельных случаях может быть всего лишь средством для улучшения функционирования налоговой системы. Вопрос в таких случаях сводится к тому, является ли данный конкретный налог подходящим средством для увеличения доходов, направляемых на финансирование признанных необходимыми правительственных услуг, и облегчает ли регистрация сбор налогов. Это может происходить либо вследствие того, что зарегистрированное лицо облагается налогом, либо потому, что зарегистрированное лицо используется как сборщик налогов. Так, например, при сборе налога с оборота, которым облагаются различные потребительские товары, необходимо располагать реестром или списком всех мест, где производится торговля товарами, подлежащими налогообложению.

В-третьих, – и это, возможно, единственное оправдание регистрации, наиболее близкое к нашему основному предмету, – регистрация может служить средством защиты потребителей от мошенничества. Вообще, согласно принципам либерализма, за государством признается полномочное право обеспечения соблюдения условий контракта, а мошенничество сопряжено с нарушением контракта. Разумеется, целесообразность столь радикальных профилактических мер, направленных против возможного мошенничества, представляется сомнительной, поскольку нарушаемые в данном случае контракты носят добровольный характер. Тем не менее, я полагаю, что не следует принципиально исключать возможность существования определенных видов деятельности, потенциально благодатных для мошенничества, что оправдывает предварительное составление списков лиц, о которых известно, что

они занимаются такой деятельностью. В качестве примера можно привести регистрацию водителей такси. Водитель такси, везущий пассажира в вечернее время, находится в таком положении, когда он легко может обобрать своего клиента. Во избежание подобной практики желательно, видимо, располагать списком лиц, занятых в таксомоторном бизнесе, выдавать каждому из них номер и требовать, чтобы этот номер прикреплялся к автомашине, дабы пострадавший пассажир мог по номеру опознать машину. Речь здесь фактически сводится к использованию политической власти для охраны людей от насильственных действий со стороны других людей, и этот способ, возможно, является наиболее удобным.

Гораздо более сложно доказать необходимость сертификации. Это объясняется тем, что частный рынок обычно сам выполняет эту функцию. Эта проблема затрагивает как товары, так и услуги. Во многих областях существуют частные сертификационные агентства, которые свидетельствуют компетентность данного лица или качество того или иного товара. Аттестация в журнале "Гуд хаускипинг" производится в частном порядке. Что касается промышленной продукции, то существуют частные лаборатории, которые подтверждают качество определенного изделия. Что касается потребительских товаров, то существуют организации, занимающиеся проверкой качества предметов потребления. В Соединенных Штатах наиболее известными организациями подобного рода являются "Консьюмерс Юньон" (Союз потребителей) и "Консьюмерс Рисерч" (Исследовательская организация потребителей). Удостоверением качества обслуживания занимаются добровольческие организации, известные под названием "Беттер бизнес бьюрос" (Бюро по повышению качества обслуживания). Техникумы, колледжи и университеты удостоверяют уровень знаний своих выпускников. Одной из функций розничных торговцев и оптовиков является удостоверение качества многих продаваемых ими товаров. Потребитель

проникается доверием к данному магазину, а у магазина в свою очередь появляется стимул для проверки качества товаров, которыми он торгует.

Могут, однако, возразить, что в отдельных, а может быть, и во многих случаях, лица, готовые платить за сертификацию, не будут добровольно прибегать к ней ввиду сложности обеспечения ее конфиденциальности. Это, в сущности, та же проблема, которая возникает при патентовании и установлении копирайта, а именно: в состоянии ли люди определить ценность услуг, которые они оказывают другим лицам? Если я начинаю профессионально заниматься сертификацией, то, возможно, не существует способа, с помощью которого я могу заставить вас оплатить мои услуги за выдачу сертификата. Если я продаю информацию о сертификации одному лицу, каким образом я могу воспрепятствовать ему в передаче ее другим лицам? В результате может оказаться невозможным наладить эффективный добровольный обмен в области сертификации, несмотря на то, что люди в случае необходимости готовы оплачивать эти услуги. Одним из способов обойти эту проблему — аналогичным тому, каким мы пользовались для избежания других внешних эффектов является правительственная сертификация.

Другое возможное оправдание сертификации связано с опасностью монополизации. Сертификация связана с некоторыми аспектами технической монополии, поскольку стоимость производства сертификации в общем и целом не зависит от количества лиц, которым передается информация. Из этого, однако, не следует со всей очевидностью неизбежность установления монополии.

Еще более трудно оправдать лицензирование. Оно представляет собой еще один шаг в направлении ограничения прав отдельных лиц вступать в добровольные договорные отношения. Тем не менее, отдельные доводы в защиту лицензирования могут вписываться в концепцию целесообразных действий правительства,

которой придерживаются либералы, хотя, как и во всех прочих случаях, необходимо учитывать как плюсы, так и минусы. Главным аргументом, на который может опираться либерал, является наличие внешних эффектов. Самым простым и очевидным случаем является пример "некомпетентного" врача, способного вызвать эпидемию. До той поры, пока врач наносит ущерб только своему пациенту, это вопрос добровольного договора и взаимоотношений между пациентом и врачом. В этом случае нет никаких оснований для вмешательства. Однако возможен аргумент, что в том случае, если врач плохо лечит своего пациента, он может вызвать эпидемию, которая нанесет ущерб третьим лицам, не связанным непосредственно со сторонами, вступившими в договорные отношения. В таком случае можно предположить, что все стороны, в том числе потенциальный пациент и врач, будут согласны ради предотвращения подобной эпидемии на ограничение права медицинской практики кругом "компетентных" лиц.

На практике самым сильным аргументом сторонников лицензирования является не приведенный выше довод, являющийся для либерала в какой-то степени привлекательным, а скорее сугобо патерналистский аргумент, который не вызывает у него никакого или почти никакого сочувствия. Согласно этому аргументу, люди не в состоянии самостоятельно выбирать лиц, которые квалифицированно обслуживали бы их, идет ли речь о водопроводчике, враче или парикмахере. Для того, чтобы разумным образом выбрать себе врача, необходимо самому быть врачом. Большинство из нас в силу этой причины некомпетентны, и нас следует охранять от нашего же невежества. Это равносильно утверждению, что в качестве избирателей мы должны оберегать самих себя как потребителей от нашего же собственного невежества, заботясь о том, чтобы некомпетентные врачи, водопроводчики или парикмахеры не занимались обслуживанием людей.

До сих пор я перечислял аргументы в пользу регистрации, сертификации и лицензирования. Во всех трех случаях очевидно, что за все эти преимущества требуется платить значительными социальными издержками. Некоторые из них уже были упомянуты выше, и я проиллюстрирую их более детально, когда речь пойдет о медицинском обслуживании, хотя бесполезно отметить их в общем виде уже сейчас.

Наиболее явные социальные издержки связаны с тем, что любая из этих мер, будь то регистрация, сертификация или лицензирование, почти неизбежно превращается в орудие в руках специализированной группы производителей, стремящихся к установлению монопольного положения за счет остальной части общества. Этого не избежать. Можно придумывать различные системы процедурного контроля с целью недопущения подобной ситуации, но ни одна из них не в состоянии разрешить проблему, возникшую в результате более высокой степени концентрации интересов производителей по сравнению с интересами потребителей. Более всего заинтересованы в принятии, сохранении и осуществлении такой системы люди, связанные с данной конкретной профессией или ремеслом. Они непременно будут добиваться превращения регистрации в сертификацию, а сертификации в лицензирование. После введения лицензирования, люди, которые могли бы быть заинтересованы в изменении создавшегося положения, уже не могут оказать влияния. Лицензии им не выдаются, поэтому они вынуждены менять профессию и теряют интерес к этой проблеме. Неизменным результатом такого положения является контроль за приемом новых членов со стороны самих лиц, занимающихся этой профессией и, как следствие, установление монополии.

В этом отношении сертификация приносит гораздо меньше вреда. Если лица, обладающие сертификатами, допускают нарушения, если при выдаче сертификатов новичкам лица, занимающиеся данной профессией, выдвигают излишне жесткие требования и

слишком снижают число практикующих, разница в оплате услуг профессионалов с сертификатами и без оных возрастает в достаточной степени, чтобы побудить публику пользоваться услугами практикующих без сертификатов. Говоря профессиональным языком, эластичность спроса на услуги обладателей сертификатов будет весьма значительной, а пределы, в которых они смогут эксплуатировать остальную часть публики за счет своего особого положения, довольно ограниченными.

Следствием этого является то, что сертификация без лицензирования представляет собой промежуточное решение, обеспечивающее значительную защиту от угрозы монополизации. Она имеет и свои слабые стороны, но заслуживает внимания, что привычные доводы в пользу лицензирования, в частности, патерналистские аргументы, почти целиком и полностью снимаются одной лишь сертификацией. Коль скоро выдвигается аргумент, что мы не в состоянии судить о квалифицированности профессионалов в силу нашей невежественности, положение можно поправить, открыв доступ к необходимой информации. Если же, обладая информацией в полном объеме, мы по-прежнему желаем пользоваться услугами лица, практикующего без сертификата, то это исключительно наше личное дело; мы не имеем в таком случае права жаловаться на недостаток информации. Поскольку аргументы в пользу лицензирования, выдвигаемые лицами, не принадлежащими к данной профессии, полностью снимаются после сертификации, я лично не вижу случаев, когда лицензирование было бы оправдано в большей степени, нежели сертификация.

Даже регистрация сопряжена со значительными социальными издержками. Это важный начальный шаг в направлении системы, при которой каждое лицо будет обязано носить при себе удостоверение личности и предварительно информировать власти о своих намерениях. Более того, как уже было отмечено,

регистрация становится первым этапом на пути к сертификации и лицензированию.

Лицензирование и медицина

Медицина является профессией, занятие которой в течение длительного времени разрешалось только лицам, обладающим соответствующей лицензией. Заданный экспромтом вопрос "Следует ли разрешать заниматься медицинской практикой некомпетентным врачам?", по-видимому, допускает только отрицательный ответ. Тем не менее, я хотел бы настоятельно подчеркнуть, что по более здравом размышлении ответ не будет однозначным.

Прежде всего, лицензирование является тем ключевым элементом, с помощью которого медицинская профессия может осуществлять контроль за количеством врачей. Для того, чтобы уяснить это, необходимо хотя бы в общих чертах ознакомиться со структурой медицинской профессии. Американская медицинская ассоциация, по всей вероятности, является наиболее мощным профессиональным союзом в Соединенных Штатах. Суть могущества профсоюза заключается в его способности ограничивать количество лиц, которые могут заниматься данной профессией. Подобное ограничение может осуществляться косвенным образом путем искусственного поддержания более высоких ставок заработной платы. Если добиться принудительного установление подобных ставок, это приведет к сокращению числа специалистов, которые получают работу, и косвенным образом уменьшит число людей, занимающихся этой профессией. Такого рода ограничительная система имеет свои недостатки. Всегда имеется небольшая периферийная группа недовольных, пытающихся пробиться в ту или иную профессию. Профсоюз может чувствовать себя гораздо спокойнее, если ему удастся непосредственно ограничить приток людей в данную профессию — раз и навсегда.

Обиженные и недовольные отсеиваются с самого начала, и профсоюзу не нужно больше волноваться по их поводу.

Американская медицинская ассоциация находится именно в таком положении. Она представляет собой профсоюз, который способен ограничить число вступающих. Как ей это удастся? Самым существенным является контроль в стадии поступления в медицинские учебные заведения. Совет по медицинскому образованию и больницам Американской медицинской ассоциации апробирует медицинские учебные заведения. Для того, чтобы то или иное медицинское учебное заведение было внесено в список апробированных и оставалось в этом списке, оно должно соответствовать стандартам, устанавливаемым Советом. Могущество Совета было продемонстрировано не раз, когда возникало давление с целью ограничить число врачей. Во время депрессии 30-х годов, например, Совет по медицинскому образованию и больницам разослал письмо в различные медицинские учебные заведения, в котором говорилось, что они принимают больше студентов, чем могут подготовить. В последующие два года каждое медицинское учебное заведение сократило прием, и это с большой степенью вероятности подтверждает, что рекомендация возымела определенный успех.

Почему апробация Совета имеет столь большое значение? Почему неапробированные медицинские учебные заведения не взбунтуются, если он злоупотребляет своей властью? Ответ заключается в том, что почти во всех американских штатах практикующий врач обязан иметь лицензию, а чтобы получить лицензию, он обязан быть выпускником апробированного учебного заведения. Почти во всех штатах список апробированных учебных заведений идентичен списку учебных заведений, апробированных Советом медицинского образования и больниц Американской медицинской ассоциации. По этой причине положение о лицензиате

является ключевым для эффективного контролирования приема в члены какой-то профессии. Оно оказывает двойное воздействие. С одной стороны, члены лицензионной комиссии всегда являются врачами и, следовательно, могут в известной степени осуществлять контроль на том этапе, когда претенденты подают ходатайство о выдаче лицензии. Действенность этого типа контроля более ограничена, чем контроля на уровне медицинских учебных заведений. Почти во всех профессиях, в которых требуется получение лицензии, желающие могут пробовать подавать несколько раз. Если поступающий совершает попытки в течение достаточно длительного времени и в достаточном количестве юрисдикций, рано или поздно он своего добьется. Поскольку он уже затратил время и средства на профессиональную подготовку, у него есть сильный стимул делать новые и новые попытки. Поэтому положения о лицензиате, вступающие в силу только после получения образования, воздействуют на прием главным образом за счет повышения издержек, с которыми связано поступление в члены данной профессии, поскольку для поступления может потребоваться больше времени, и у кандидата всегда сохраняется определенная доля сомнений в успехе. Однако увеличение издержек с точки зрения ограничения контингента соискателей, уступает по эффективности недопущению желающих к данной карьере вообще. Если желающие отпадают на этапе поступления в медицинское учебное заведение, то они уже никогда не будут кандидатами на сдачу экзамена: на втором этапе они уже не причинят никаких хлопот. Поэтому самый эффективный способ контроля за количеством специалистов — это контроль при поступлении в профессиональные учебные заведения.

Контроль за приемом в медицинские учебные заведения, а в дальнейшем лицензирование позволяют ограничивать допуск к медицинской профессии двояким образом. Явный способ заключается в отсеке многих абитуриентов. Менее явный, но, по-видимому,

гораздо более важный способ состоит в установлении норм приема и системы лицензирования, которые создают очень сложные барьеры и навсегда отбивают у молодежи желание пробиться в эту профессию. Хотя по законодательству большинства штатов до поступления в медицинское учебное заведение требуется проучиться в колледже только два года, почти сто процентов поступающих имели за плечами четыре года учебы в колледже. Аналогичным образом был увеличен и срок самой медицинской подготовки, особенно за счет ужесточения порядка прохождения интернатуры.

В этой связи следует заметить, что юристам, в отличие от врачей, никогда не удавалось добиться подобной степени контроля при поступлении в профессиональные учебные заведения, хотя они и прогрессируют в том же направлении. Причина этого довольно забавна. Почти все учебные заведения, апробированные Американской коллегией адвокатов, — обычные дневные учебные заведения; вечерние факультеты почти не получают апробации. С другой стороны, многие законодатели в штатных легислатурах являются выпускниками вечерних юридических факультетов. Если бы они проголосовали за то, чтобы к занятиям юриспруденцией допускались бы только выпускники апробированных учебных заведений, то тем самым они фактически признали бы свою собственную некомпетентность. Их нежелание подрывать свой собственный авторитет и было главной причиной того, что юриспруденция в этом отношении не смогла угнаться за медициной. Сам я много лет не занимался подробным изучением правил приема на юридические факультеты, но, насколько я могу судить, этот сдерживающий фактор рушится. Более высокий материальный уровень абитуриентов юридических факультетов означает, что значительная их часть имеет возможность поступать на обычные дневные факультеты, а это ведет к изменению состава легислатуры.

Возвращаясь к медицине, отметим, что именно положение, при котором окончание апробированных учебных заведений является обязательным, и представляет собой основной способ профессионального контроля над членством. Профессия пользуется этим методом для ограничения числа врачей. Во избежание недоразумений хочу подчеркнуть, что я не утверждаю, будто лица, принадлежащие к медицинской профессии, ведущие деятели медицины или руководители Совета по медицинскому образованию и больницам сознательно прилагают все свои усилия к тому, чтобы ограничить прием и увеличить свои собственные доходы. Происходит это не так. Даже в тех случаях, когда эти лица выступают с откровенными призывами о желательности ограничения числа врачей ради увеличения доходов, они всегда мотивируют эту политику тем соображением, что "наплыв" специалистов в медицину повлечет за собой снижение их доходов в такой степени, что для обеспечения "приличного" дохода они будут вынуждены заниматься практикой, противоречащей этическим нормам. Единственным способом поддержания этических норм, как они утверждают, является сохранение определенного уровня доходов, адекватного достоинствам и потребностям медицинской профессии. Должен сознаться, что подобные аргументы всегда казались мне предосудительными, как с этической точки зрения, так и по существу. Не укладывается ни в какие рамки тот факт, что ведущие деятели медицины во всеуслышание заявляют о том, что за приверженность этическим нормам им и их коллегам нужно платить. Если бы это было так, я сомневаюсь, что оплату можно было бы ограничить каким-либо пределом. Между бедностью и честностью, как видно, нет взаимосвязи. Скорее верно обратное утверждение: иногда (не всегда) бесчестность все же приносит материальную выгоду.

Подобного рода откровенные оправдания контроля над доступом к профессии характерны лишь для периодов типа Великой депрессии, когда безработица

велика, а доходы сравнительно низки. В обычное время ограничения мотивируются по-другому. В качестве аргумента выдвигается необходимость повышения "профессионального уровня". Этим аргументам свойственен обычный изъян, губительный для правильного понимания функционирования экономической системы, а именно, неспособность провести различие между технической и экономической эффективностью.

В качестве иллюстрации приведу историю, касающуюся юристов. На одном собрании юристов, где обсуждались вопросы доступа к профессии, один из моих коллег, выразив свое несогласие с жесткими ограничениями при приеме, провел аналогию с автомобильной промышленностью. Разве не выглядело бы абсурдом, сказал он, если бы автомобильная промышленность выдвинула требование о запрете пользоваться машинами низкого качества, и если бы поэтому ни одна автомобильная компания не имела права выпускать автомашины, не отвечающие стандартам "кадиллака"? Тогда поднялся один из участников совещания и выразил свое согласие с приведенной аналогией, присовокупив, что, разумеется, страна может себе позволить иметь юристов только высшего разряда — "класса "кадиллака"! Таков распространенный профессиональный взгляд на вещи. Члены данной профессии смотрят лишь на технические критерии и фактически утверждают, что у нас должны быть только первоклассные врачи, даже если это и равносильно тому, что ряд людей останется вообще без медицинской помощи, хотя, разумеется, они не высказывают это в такой форме. Тем не менее, точка зрения, согласно которой люди должны получать медицинское обслуживание только "высшего разряда", всегда приводит к ограничительной политике, направленной на уменьшение числа врачей. Я, конечно, не стану утверждать, что это единственный действующий здесь фактор, но подчеркну лишь, что подобного рода соображения побуждают многих добросовестных врачей соглашаться с политикой, которую они безоговорочно

отвергли бы, если бы не эти самоуспокоительные аргументы.

Легко продемонстрировать, что качество обслуживания — это всего лишь оправдание, а не коренная причина существующих ограничений. Совет по медицинскому образованию и больницам Американской медицинской ассоциации пользовался своей властью для ограничения количества врачей, пуская в ход способы, которые к качеству не имеют равным счетом никакого отношения. Простейшим примером является рекомендация Совета, в соответствии с которой непременным условием допуска к медицинской практике является наличие американского гражданства. Я представить себе не могу, какое отношение к медицинской практике имеет гражданство. Аналогичным образом, известны случаи, когда совет пытался навязать свое требование, чтобы экзамены на право получения лицензии проводились на английском языке. Самое наглядное представление о могуществе и влиянии Ассоциации, а также об отсутствии какой-либо связи с качественным уровнем дает одна цифра, которая всегда казалась мне поразительной. После прихода Гитлера к власти в 1933 году Германию, Австрию и другие страны покинуло огромное количество специалистов, в том числе, разумеется, и врачей, которые желали получить практику в Соединенных Штатах. Число врачей, получивших образование за границей и допущенных к медицинской практике в Соединенных Штатах в течение пяти лет после 1933 года, составило такое же количество, что и за пять предыдущих лет. Такое положение, совершенно очевидно, не было следствием естественного положения вещей. Угроза конкуренции со стороны этих новых врачей вызвала суровое ужесточение требований к врачам-иностранцам, возложившее на них бремя непомерных расходов.

Ясно, что система лицензиата является главным средством, с помощью которого профессиональная медицина способна ограничивать число практикующих врачей. Она же является главным средством, с

помощью которого тормозятся технические и организационные изменения в области медицинской практики. Американская медицинская ассоциация последовательно выступала против "группового" медицинского обслуживания и против системы лечения с предварительной оплатой. Подобные системы медицинского обслуживания имеют свои достоинства и свои недостатки и вместе с тем представляют собой новшества, которые каждый должен иметь возможность свободно опробовать по своему желанию. Нет никакого основания утверждать, что оптимальной организационной системой медицинского обслуживания является система частнопрактикующих врачей. Не исключено, что оптимальной является "групповая система" или "корпоративная система". Нужна такая система, при которой можно было бы испробовать различные варианты.

Американская медицинская ассоциация противилась подобным попыткам и успешно сумела их заблокировать. Добиться этого ей удалось благодаря тому, что система лицензирования косвенным образом обеспечивает ей контроль за доступом к практике в клиниках. Совет по медицинскому образованию и больницам апробирует клиники так же, как и учебные заведения. Для того, чтобы врач был допущен к практике в "апробированной" клинике, он, как правило, должен получить разрешение медицинской ассоциации графства и совета клиники. Почему же тогда нельзя создать "неапробированные клиники"? Потому что при существующих экономических условиях клиники могут функционировать только при наличии определенного числа ординаторов. В соответствии с законодательством большинства штатов кандидаты на эти должности для того, чтобы быть допущенными к практике, должны иметь определенный стаж работы в ординатуре в "апробированной" клинике. Список "апробированных" клиник, как правило, идентичен списку Совета по медицинскому образованию и больницам. Соответственным образом, закон о

лицензировании дает медицинской профессии контроль как над учебными заведениями, так и над клиниками. В этом суть успешного сопротивления АМА различным видам "групповой медицины". Лишь в отдельных случаях такие группы сумели устоять. В Округе Колумбия им это удалось потому, что они возбудили судебный процесс против Американской медицинской ассоциации по обвинению в нарушении антитрестовского закона Шермана и выиграли его. В некоторых других случаях им удалось добиться успеха по каким-то другим причинам. Нет, однако, никакого сомнения в том, что оппозиция со стороны АМА в огромной степени затормозила тенденцию к введению "группового медицинского обслуживания".

Попутно отметим то небезынтересное обстоятельство, что медицинская ассоциация выступает против одного конкретного вида групповой медицины, а именно, против заранее оплаченного группового лечения. Экономическая причина этого, по всей вероятности, заключается в устранении возможности установления дискриминационной платы за обслуживание.*

Очевидно, что система лицензирования лежит в основе ограничений на допуск и что это наносит тяжелый социальный ущерб как отдельным лицам, которые желали бы заниматься медицинской практикой, но лишены такой возможности, так и населению, которое лишается того медицинского обслуживания, которое оно желало бы иметь за свои деньги и которое ему не дают получить. А теперь я задам вопрос: имеет ли система лицензирования тот благотворный результат, который ей приписывают?

Прежде всего, действительно ли она повышает уровень компетентности? По нескольким причинам никак не очевидно, что она повышает уровень компетентности на практике. Во-первых, в какой бы области

* См. Reuben Kessel, "Price Discrimination in Medicine," *Journal of Law and Economics*, vol. 1, (October, 1958), pp. 20-53.

ни воздвигались препятствия для поступления новых членов, тем самым создается стимул для выискивания способов преодоления этих препятствий, и медицина в этом отношении не является исключением. Подъем в таких профессиях, как остеопатия и хиропрактика связан с ограничением доступа к врачебной деятельности. Каждая из этих профессий в известной степени представляет собой попытку обойти эти ограничения. В свою очередь, каждая из них сама уже стремится к установлению системы лицензирования и ограничений. В результате возникает практика различных категорий и различных уровней, возникает водораздел между медицинской практикой и ее субститутами, такими как остеопатия, хиропрактика, лечение с помощью веры и т.п. Подобные альтернативные варианты, вполне возможно, дают более низкое качество по сравнению с тем, которое могло бы обеспечить медицинское обслуживание, не ограниченное жесткими нормами допуска в медицину.

В более общем плане, если число врачей меньше того, каким оно могло бы быть, и если все врачи полностью заняты, как это обычно и происходит, это означает, что в общей сумме квалифицированные врачи меньше практикуют; они, так сказать, заняты меньшее количество человеко-часов. Альтернативой такому положению является медицинское обслуживание случайными лицами; возможно и даже отчасти неизбежно, что им будут заниматься люди, не имеющие никакой профессиональной подготовки. Однако ситуация является еще более экстремальной. Если "медицинская практика" должна ограничиваться кругом лицензированных практикующих специалистов, необходимо определить понятие "медицинская практика"; раздувание штатов характерно не для одних лишь железных дорог. При существующей интерпретации законоположений, запрещающих самовольную медицинскую практику, проведение определенных процедур разрешается только лицензированным врачам, тогда как с ними с успехом могли бы справиться и

медицинский персонал и квалифицированные специалисты, не обязательно получившие медицинскую подготовку по "высшему разряду". Я недостаточно сведущ в технических аспектах этой проблемы и не могу привести здесь убедительных примеров. Мне, однако, известно со слов тех, кто занимался ее изучением, что наметилась тенденция включать в понятие "медицинской практики" все более широкий круг занятий и процедур, с которыми вполне справился бы медицинский персонал. Квалифицированные врачи тратят значительную часть своего времени на то, что за них с успехом могли бы выполнить другие лица. В результате всего этого объем медицинской помощи сократился в катастрофических размерах. "Средний приемлемый уровень медицинского обслуживания", если позволительно употребить подобный термин, не может быть достигнут за счет выведения некоего среднего показателя — это было бы равносильно оценке эффективности медицинской помощи с учетом только числа выживших пациентов; необходимо делать скидку и на то, что ограничения уменьшают масштабы обслуживания. В результате вполне может оказаться, что существующие ограничения привели к понижению среднего уровня профессиональной компетентности.

Приведенные замечания не дают полной картины, поскольку они сделаны с учетом одномоментной ситуации и не затрагивают временных изменений. Прогресс в любой области науки часто является результатом работы какого-нибудь одного "чудака", знахаря или человека, не признанного в данной профессии. Таких людей множество. При сложившейся в медицине ситуации заниматься исследовательской работой и экспериментированием человеку, "не состоящему в корпорации", очень трудно. Если вас допустили к этой профессии и вы заинтересованы в том, чтобы сохранить в ней свое положение, простор для экспериментов у вас весьма ограничен. Какой-нибудь знахарь, исцеляющий с помощью молитв, может оказаться обыкновенным шарлатаном, пользующимся легковерием

своих пациентов, но может случиться, что он, один из тысячи или из многих тысяч, сделает важное открытие в медицине. К знанию и учености ведет множество различных путей, и ограничение практических занятий предметом, именуемым медициной, и перепоручение ее, как это имеет место быть, особой группе людей, которые главным образом должны подстраиваться под существующие ортодоксальные нормы, совершенно определенно уменьшает масштабы экспериментирования, а следовательно, снижает темпы роста знаний в этой области.

Лицензирование и связанная с ним монополия на занятия медициной снижают уровень практической медицины и иным образом. Я уже высказал мысль о том, что средний уровень медицинского обслуживания при существующей системе понижается за счет сокращения числа врачей, уменьшения числа часов, которые квалифицированные врачи могут уделять серьезной работе, а также в результате снижения стимулов для проведения исследований. Понижается он и за счет того, что частным лицам становится все труднее получить от врача компенсацию за неправильное лечение. Защита от мошенничества и право предъявления судебного иска по поводу неправильного лечения (malpractice) являются одним из способов, с помощью которых отдельные граждане могут обезопасить себя от некомпетентного медицинского обслуживания. Иногда такие иски рассматриваются судами, и от врачей можно услышать немало сетований по поводу того, что им приходится выплачивать крупные суммы за страхование на случай подобных исков. Однако число предъявляемых исков гораздо меньше и заканчиваются они менее успешно для истцов, чем могло бы быть, по причине пристального внимания, с которым следят за подобными процессами медицинские ассоциации. Не очень-то легко врачу давать показания против своего коллеги, когда над ним висит угроза быть отлученным от практики в "апробированной" клинике. Со свидетельскими показаниями, как

правило, выступают члены комиссий, образованных самими медицинскими ассоциациями, всегда якобы только для защиты интересов пациентов.

Если принять во внимание эти последствия, то я лично прихожу к выводу, что лицензирование ухудшило уровень медицинского обслуживания как в количественном, так и в качественном отношении; ограничило возможности людей, которые хотели бы стать врачами, и вынудило их избрать занятия, которые они считают менее привлекательными, принудило население платить больше за менее удовлетворительное медицинское обслуживание и затормозило развитие медицины как в техническом, так и организационном плане. Из этого я делаю заключение, что лицензирование как необходимое условия для занятий медициной должно быть упразднено.

Прочтя все это, многие читатели, равно как и многие люди, с которыми я обсуждал эти проблемы, могут задать вопрос: "А все-таки, каким же другим образом я могу удостовериться в уровне врача? Если верить всему тому, что вы говорите о стоимости медицинского обслуживания, не является ли лицензирование единственным способом гарантировать населению хотя бы минимально приличное качество обслуживания?" В ответ на это можно, в частности, указать на то, что люди теперь не выбирают врачей наугад из списка лицензированных докторов; что если человек двадцать или тридцать лет назад сдал экзамен, это вряд ли может служить теперь гарантией качества; что, следовательно, лицензирование не является ныне главной и даже существенной гарантией хотя бы минимально качественного уровня медицинской помощи. Основное же возражение совсем иного свойства. Оно заключается в том, что уже в самой постановке вопроса кроется давление общепринятых норм и бедность нашего воображения в областях, в которых мы не являемся специалистами, и даже в тех из них, в которых мы обладаем некоторыми познаниями, по сравнению с изобилием рынка. Разрешите проиллюстрировать

мою мысль рассуждением о том, как могла бы развиваться медицина и какие могли бы появиться гарантии качества медицинского обслуживания, если бы в этой области не господствовала монополия.

Представим себе, что любой человек имел бы право свободно заниматься медицинской практикой с единственным условием – принятием на себя юридической и финансовой ответственности за ущерб, нанесенный другим лицам в результате мошенничества или халатности. Мне представляется, что все развитие медицины пошло бы совершенно по иному пути. Нынешний рынок медицинского обслуживания, при всей его ограниченности, дает некоторое представление о том, какая могла бы быть разница. Исключительно широкое развитие получило бы групповое медицинское обслуживание в сочетании с клиническим лечением. Вместо частнопрактикующих врачей и крупных лечебниц, содержащихся правительством или благотворительными фондами, могли бы появиться медицинские товарищества или корпорации, свособразные медицинские бригады. Они могли бы в централизованном порядке обеспечивать диагностирование и условия для лечения, в том числе и для клинического. Оплата некоторых из них могла бы осуществляться в предварительном порядке в виде компенсации медицинской страховки, которая включала бы в себя нынешнюю страховку на случай госпитализации, страхование жизни и групповое медицинское обслуживание. Другие могли бы взимать отдельный гонорар за специальные виды медобслуживания. Большинство же, разумеется, могло бы пользоваться обоими способами оплаты своих услуг.

Такого рода медицинские бригады – медицинские универсамы, если угодно, – могли бы стать посредниками между пациентами и врачом. Будучи стационарными и рассчитанными на долгое существование, они были бы крайне заинтересованы в том, чтобы создать себе репутацию высокой надежностью и качеством обслуживания. По той же причине их репутация стала

бы известна потребителям. Они располагали бы кадрами специалистов, способных судить о квалификации врачей; фактически они были бы в этом плане агентами потребителя и играли такую же роль, какую играют в настоящее время универсамы по отношению ко многим продаваемым в них товарам. В дополнение к этому они могли бы наладить эффективное медицинское обслуживание, объединяя медиков с различными уровнями квалификации и подготовки, используя средний медицинский персонал с ограниченной подготовкой по назначению и следя за тем, чтобы высококвалифицированные и компетентные специалисты использовались только не тех участках, где никто другой не сможет их заменить. Читатель по своему усмотрению может добавить колоритные детали, используя, в частности, как это сделал я, опыт ведущих медицинских клиник.

Разумеется, не все медицинское обслуживание будет производиться подобного рода бригадами. Частная практика будет сохранена, подобно тому, как маленькие магазины с небольшой клиентурой продолжают существовать по соседству с универсами, а частнопрактикующие юристы наряду с юридическими фирмами. Ничто не сможет помешать частнопрактикующим врачам утвердить свою репутацию, и отдельные пациенты, очевидно, предпочтут лечение в более домашней обстановке у частного врача. Отдельные районы окажутся слишком малы, чтобы их обслуживала медицинская бригада. И так далее.

Я не берусь даже утверждать, что медицинские бригады будут занимать главенствующее положение. Моя цель заключается в том, чтобы наглядно продемонстрировать наличие множества альтернатив нынешней системе организации медицинского обслуживания. Неспособность любого отдельного лица или небольшой группы лиц представить все возможные варианты, не говоря уже о сравнительной оценке их достоинств, является главным аргументом против централизованного планирования и против таких вещей, как

профессиональная монополия, которые ограничивают возможности экспериментирования. С другой стороны, главным аргументом в пользу свободного рынка является его терпимое отношение к разнообразию, его способность использовать широкий круг специализированных знаний и потенциальных возможностей. Благодаря этому группы специалистов лишаются возможности помешать экспериментированию: потребители (а не производители) получают возможность решать, что лучшим образом отвечает интересам потребителей.

Глава X

РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ДОХОДА

Главным элементом, способствовавшим развитию коллективистских настроений в нынешнем столетии, во всяком случае в западных странах, была вера в необходимость равенства доходов как социальной цели и готовность использовать аппарат государства для ее осуществления. Анализируя эти эгалитарные настроения и порожденные ими эгалитарные меры, необходимо задать два совершенно различных вопроса. Первый, нормативный и этический: чем оправдывается вмешательство государства с целью установления равенства? И второй, позитивный и научный: к каким результатам привели фактически принятые меры?

Этика распределения

Этический принцип, непосредственно оправдывающий распределение дохода в обществе со свободным рынком, гласит: "Каждому по продукту, произведенному им самим и принадлежащими ему орудиями труда". Осуществление даже этого принципа имплицитно зависит от действий государства. Права собственности устанавливаются законом и обычаем. Как мы уже отмечали, их определение и контроль за их соблюдением является одной из главных функций государства. Окончательное распределение дохода и материальных благ при осуществлении этого принципа, вполне возможно, самым определенным образом зависят от установленного порядка собственности.

В какой связи находится этот принцип с другим этически привлекательным принципом равного подхода к людям (equal treatment)? Отчасти два этих принципа не противоречат один другому. Для подлинно равного подхода, возможно, необходима оплата по

продукту. При условии, что мы имеем дело с индивидами, изначальные ресурсы и способности которых мы готовы признать одинаковыми, но одни более склонны к отдыху и развлечениям, а другие к обладанию товарами, реализуемыми на рынке, для достижения равенства совокупного вознаграждения или равного подхода необходимым является неравное вознаграждение через посредство рынка. Один человек может быть более заинтересован в обычной работе, когда у него остается достаточно свободного времени, чтобы загорать на солнышке, его не устраивает работа более высокооплачиваемая, но с более строгим режимом; у другого все наоборот. Если бы им обоим платили равную зарплату, то их доход в более фундаментальном смысле был бы неравным. Аналогичным образом равный подход требует, чтобы грязная, непривлекательная работа оплачивалась выше, чем приятная работа, доставляющая удовольствие. В большинстве случаев приходится сталкиваться с неравенством подобного рода. Разница в денежных доходах компенсируется за счет различия в прочих особенностях данной профессии или занятия. Выражаясь языком экономистов, это "уравновешивающие различия", необходимые для уравнивания суммарных "чистых преимуществ" финансового или нефинансового порядка.

Необходимым является и неравенство другого, более тонкого порядка, вызываемое функционированием рынка — оно нужно для равного подхода или, если назвать это по-другому, для удовлетворения вкусов людей. Наиболее простым пояснением может служить лотерея. Представим себе группу лиц с первоначальными равными средствами, которые сообща соглашались принять участие в лотерее с весьма неравноценными призами. Совершенно очевидно, что для того, чтобы данные лица максимально использовали свое начальное равенство, требуется, чтобы в конечном итоге доходы были неодинаковы. Перераспределение дохода после окончания лотереи было бы равнозначно лишению их возможности участия в лотерее.

Этот случай имеет гораздо большее практическое значение, чем это может показаться при буквальном восприятии понятия "лотерея". Люди избирают занятия, производят инвестиции и тому подобное отчасти в соответствии со своей склонностью к неопределенности. Девушка, стремящаяся стать кинозвездой вместо того, чтобы поступить на государственную службу, сознательно делает выбор в пользу лотереи, точно так же, как и человек, вкладывающий деньги в мелкие акции урановых рудников, а не в правительственные облигации. Страхование — это способ выражения склонности к определенности. Даже и эти примеры демонстрируют не в полной мере, насколько фактическое неравенство может быть результатом системы, предназначенной для удовлетворения вкусов людей. Сама система оплаты и найма подвержена воздействию подобного предпочтительного отношения. Если бы все потенциальные киноактрисы терпеть не могли неопределенности, они стремились бы к созданию кооперативов киноактрис, члены которых заранее давали бы свое согласие на более или менее равное распределение доходов, то есть фактически подстраховывали себя за счет разделения риска. Если такого рода выбор получил бы широкое распространение, возобладали бы крупные многоотраслевые корпорации, сочетающие в своей деятельности рискованные и нерискованные операции. Самочинные добыватели нефти, единоличные собственники, мелкие товарищества стали бы редкостью.

В сущности, это один из способов интерпретации правительственных мер по перераспределению доходов с помощью прогрессивного налогообложения и тому подобных мер. Можно утверждать, что в силу тех или иных обстоятельств, например, в связи с административными расходами, рынок не в состоянии выдать тот набор или тип лотерей, которого желает общество, и правительство как бы берет эту задачу на себя, вводя прогрессивное налогообложение. Я не сомневаюсь, что такая точка зрения содержит

элемент истины. Вместе с тем она вряд ли способна оправдать нынешнюю систему налогообложения хотя бы потому, что налоги взимаются *после того*, как в основном уже стало известно, кто выиграл призы, а кто остался ни с чем в жизненной лотерее, и за налоги голосуют главным образом те, кто считает, что они остались с пустыми номерами. В том же духе можно оправдать шкалу налоговых ставок, за которую проголосовало одно поколение, как применимую к другому, еще не родившемуся поколению. Любая процедура подобного рода, как мне представляется, приведет к установлению гораздо менее прогрессивных налоговых ставок по сравнению с существующими, во всяком случае, на бумаге.

Хотя неравенство дохода в результате оплаты "по продукту" и отражает "уравнивающие" различия или удовлетворение склонности людей к неопределенности, оно в значительной степени отражает различия в первоначальных данных, как в плане человеческих способностей, так и в плане собственности. Именно эта часть создает трудные проблемы этического порядка.

Широко бытует утверждение, что необходимо делать различие между неравенством личных данных и собственности, и между неравенством, возникающим благодаря унаследованному и приобретенному богатству. Неравенство, возникающее в результате различных личных способностей, или в результате разницы в благоприобретенном богатстве, считается приемлемым или, по крайней мере, не в такой степени неприемлемым, как неравенство, возникающее в результате богатства, полученного в наследство.

Это различие не выдерживает критики. Можно ли с этической точки зрения в большей степени оправдывать высокое вознаграждение человека, унаследовавшего от родителей редкостный голос, пользующийся исключительным спросом, чем высокое вознаграждение человека, наследующего собственность? Дети русских комиссаров наверняка могут в большей степени

ожидать вознаграждения (как, впрочем, и ликвидации), чем дети крестьян. Являются ли их ожидания менее или более оправданными, чем ожидания более высокого дохода сыном американского миллионера? Можно взглянуть на ту же проблему и с другой стороны. Родители, желающие, чтобы их материальные ценности перешли к сыну, могут сделать это различными способами. Они могут употребить определенную сумму денег для оплаты обучения своего сына, например, на высококвалифицированного бухгалтера, помочь ему занять прочное положение в бизнесе или же учредить трест-фонд, который будет приносить их сыну доход от собственности. В любом из этих случаев их сын будет получать более высокий доход. Однако в первом случае будет считаться, что его доход получен за счет личных способностей; во втором – от прибылей; и в третьем – от наследства. Есть ли какое-либо основание для различения этих трех категорий дохода с этической точки зрения? И, наконец, представляется нелогичным утверждение, согласно которому человек имеет право на то, что он произвел благодаря личным способностям, или на накопленные им материальные блага, но не имеет права передавать состояние своим детям; столь же нелогично утверждение, что человек может использовать свои доходы на прожигание жизни, но не может передавать их своим наследникам. Разумеется, последнее есть один из способов использовать то, что было им произведено.

Тот факт, что эти аргументы, направленные против так называемой капиталистической этики, являются несостоятельными, конечно же, не доказывает приемлемость капиталистической этики. Мне трудно выступать как за ее принятие, так и за отказ от нее, точно так же, как и поддерживать любой альтернативный принцип. Я все более склоняюсь к убеждению, что ее нельзя рассматривать саму по себе как этический принцип, и что на нее нужно смотреть как на подсобное средство или производное от некоего другого принципа, например, свободы.

Эту фундаментальную сложность можно проиллюстрировать на нескольких гипотетических примерах. Вообразим четырех Робинзонов Крузо, независимо один от другого выброшенных на четыре необитаемых, острова, расположенные поблизости друг от друга. Одному из них повезло, и он очутился на большом плодородном острове, где может жить припеваючи. Остальных же прибило к маленьким голым островкам, где они еле-еле обеспечивают себе пропитание. В один прекрасный день они узнают о существовании друг друга. Разумеется, в том случае, если Робинзон Крузо с большого острова пригласит остальных своих однофамильцев присоединиться к нему и поделится с ними своим богатством, это будет благородным жестом. Представим однако, что он этого не сделает. Будет ли это достаточным основанием для того, чтобы остальные трое объединились и принудили его поделиться с ними своим богатством? У многих читателей будет искушение дать положительный ответ. Но прежде чем поддастся этому искушению, взгляните на ту же самую ситуацию, но в несколько ином варианте. Предположим, что вы с тремя друзьями идете по улице и неожиданно замечаете на тротуаре двадцатидолларовую купюру. Разумеется, если вы поделитесь со своими приятелями или на худой конец пригласите их выпить, это будет благородным жестом. Представим однако, что вы этого не сделаете. Будет ли это достаточным основанием для того, чтобы остальные трое объединились и принудили вас разделить эти 20 долларов на равные части? Подозреваю, что у большинства читателей будет искушение ответить "нет". А поразмыслив еще немного, они, возможно, придут к выводу, что "джентельменство" в данном случае явно не самая лучшая линия поведения. Так готовы ли мы убедить себя или наших ближних в том, что мы имеем право потребовать от любого человека, богатство которого превосходит средний достаток всех жителей земли, немедленно избавиться от излишков, поровну распределив их между всеми остальными обитателями земного

шара? Мы можем восторгаться и восхищаться подобными действиями, когда их совершают одиночки. Когда же начнется вселенская вакханалия раздаривания, цивилизованному миру придет конец.

Во всяком случае, из двух неправедных поступков никак не получится одно благое дело. Нежелание богатого Робинзона Крузо или же счастливого нашедшего 20 долларов, поделиться своим богатством не может служить оправданием для применения силы. Можем ли мы признать самих себя судьями в нашем собственном деле и самолично решать, в каких случаях мы имеем право прибегнуть к силе, чтобы отнять у других то, что мы считаем принадлежащим нам? Или то, что, по нашему мнению, не принадлежит им? Большинство различий в статусе, положении или богатстве могут считаться продуктами случая на достаточно внушительном удалении от первопричины. Трудолюбивого и экономного человека признано считать "достойным", хотя этими качествами он может быть во многом обязан генам, которые он к счастью или к несчастью унаследовал.

Вопреки всем дифирамбам, которые мы адресуем "заслугам" в противовес "случаю", мы, как правило, с большей готовностью смиряемся с неравноправием, проистекающим от "случая", нежели с неравноправием, явно определяемым заслугами. Профессор колледжа, коллега которого сорвал крупный куш в лотерее, позавидует ему, но вряд ли будет иметь на него зуб или чувствовать себя обойденным. Но стоит только тому же коллеге получить пустяковую прибавку к жалованию и начать получать жалование больше того, какое получает профессор, вряд ли тот не почувствует себя обиженным. В конце концов и богиня случая и богиня правосудия слепы. Прибавка к жалованию была результатом определенного мнения об относительных заслугах.

Важная роль распределения в соответствии с произведенным продуктом

Рабочая функция оплаты в соответствии с произведенным продуктом в обществе с рыночной экономикой является главным образом не распределительной, а аллокативной. Как было отмечено в главе I, основным принципом рыночной экономики является кооперация посредством добровольного обмена. Одни люди кооперируются с другими, поскольку таким образом они могут более эффективно удовлетворить свои собственные потребности. Однако до тех пор пока человек не получит в полной мере всего, что он вложил в продукт, он будет вступать в обмены, основанные на том, что он может получить, а не на том, что он может произвести. Не было бы взаимопользующего обмена, если бы каждая из сторон получала то, что она привнесла в совокупный продукт. По этой причине и необходима оплата по произведенному продукту, с тем, чтобы ресурсы использовались наиболее эффективным образом, во всяком случае в рамках системы, зависящей от добровольной кооперации. При достаточном знании может произойти и так, что принуждение может быть заменено стимулом вознаграждения, хотя я в этом сомневаюсь. Можно манипулировать одушевленными предметами; можно принудить живых людей находиться в определенное время на определенном месте; но вряд ли возможно заставить живых людей выкладываться из последних сил. Иными словами, замена принуждения кооперацией изменяет количество доступных ресурсов.

Хотя существенной функцией оплаты по произведенному продукту в обществе с рыночной экономикой является эффективная аллокация ресурсов без принуждения, маловероятно, что с ней будут мириться, если не признают и того, что она обеспечивает справедливое распределение. Ни одно общество не может быть стабильным, если в нем отсутствуют стержневые оценочные суждения, безоговорочно принимаемые

подавляющим большинством его членов. Некоторые ключевые институты должны восприниматься как "абсолюты", а не просто как средства. Я полагаю, что оплата по произведенному продукту была и в большой степени продолжает оставаться одним из таких признанных оценочных суждений или институтов.

В этом можно убедиться, ознакомившись с доводами внутренних противников капиталистической системы, которые подвергают нападкам существующий при ней порядок распределения дохода. Характерным для стержневых основополагающих ценностей общества является то, что они равно признаются всеми его членами, вне зависимости от того, считают ли они себя сторонниками или противниками существующей системы организации общества. Даже самые заядлые внутренние критики капитализма признают оплату по произведенному продукту справедливой с этической точки зрения.

С наиболее фундаментальной критикой выступают марксисты. Маркс утверждал, что рабочие подвергаются эксплуатации. Почему? Потому что рабочие производят весь продукт, а получают только его часть; остальная часть, по Марксу, представляет собой "прибавочную стоимость". Даже если признать действительными фактические положения, имплицитно вытекающие из этого утверждения, оценочное суждение можно вынести лишь в том случае, если вы приняли капиталистическую этику. Рабочие подвергаются "эксплуатации" лишь в том случае, если они имеют право на производимые ими продукты. Если же вместо этого принять социалистический тезис "каждому по потребностям, от каждого по способностям", — чтобы он там ни значил, — необходимо сравнить то, что производят рабочие, не с тем, что они получают, а с их "способностями", и то, что они получают, не с тем, что они производят, а с их "потребностями".

Разумеется, аргументы марксистов являются несостоятельными и по другим причинам. Во-первых, возникает путаница: смешение совокупного продукта

всех кооперированных ресурсов с количеством, прибавленным к продукту, тем, что на языке экономистов называется "пределным продуктом". Еще более поразительно, что термин "рабочие", если сравнить исходный тезис и конечные выводы, претерпевает незаметные изменения. Маркс признавал роль капитала в производстве продукта, но рассматривал капитал как осуществленный труд. Отсюда следует, что марксов силлогизм, если записать его в развернутой форме, будет выглядеть следующим образом: "Рабочие в прошлом и в настоящем производят совокупный продукт. Рабочие в настоящем получают только часть продукта". Из чего напрашивается логический вывод: "Рабочие в прошлом эксплуатируются", – и практический вывод, что рабочие в прошлом должны получать возросшую часть продукта, хотя совершенно неясно, каким образом, разве что в виде изящных надгробий.

Аллокация ресурсов без принуждения является главной функциональной ролью распределения по произведенному продукту при рыночной экономике. Но это не единственная функциональная роль образующегося неравенства. В главе I мы уже отмечали ту роль, которую играет неравенство в создании независимых очагов власти в противовес централизации политической власти, а также роль, принадлежащую ей в распространении гражданских свобод через посредство "меценатов", финансирующих популяризацию малопривлекательных или чисто новаторских идей. Кроме того, в области экономики оно способствует появлению "меценатов", финансирующих экспериментальные работы и создание новых продуктов, покупающих первые экспериментальные модели автомобилей и телевизоров, не говоря уже о полотнах импрессионистов. И, наконец, оно обеспечивает безличное распределение, не требующее никакой "власти", – это особый аспект общей роли рынка в достижении кооперирования и координации без какого-либо принуждения.

Фактические данные о распределении дохода

Капиталистическая система, основанная на оплате по произведенному продукту, может характеризоваться и характеризуется на практике значительным неравенством дохода и богатства. Этот факт часто неверно истолковывается в том смысле, что капитализм и свободное предпринимательство порождают большее неравенство, чем альтернативные системы, и что развитию и распространению капитализма сопутствовало усиление неравенства. Такому неверному истолкованию способствует превратный характер большинства опубликованных статистических данных, касающихся распределения дохода, и, в частности, то обстоятельство, что эта статистика не учитывает различия между кратковременным и долгосрочным неравенством. Давайте же ознакомимся с некоторыми общими фактами, касающимися распределения дохода.

Один из наиболее поразительных фактов, противоречащих широко распространенным мнениям, связан с источниками дохода. Чем более капиталистической является страна, тем меньше доля дохода, выплачиваемая за пользование капиталом, в общепринятом значении этого слова, и тем больше доля, выплачиваемая за обслуживание. В слаборазвитых странах, таких, например, как Индия, Египет и других, примерно половина общего дохода представляет собой доход от собственности. В Соединенных же Штатах доход от собственности составляет приблизительно одну пятую часть. Немногим отличаются эти пропорции и в других развитых капиталистических странах. Конечно, эти страны располагают большим капиталом по сравнению с неразвитыми странами, но еще большее их богатство составляют производительные способности их жителей; по этой причине больший доход от собственности составляет меньшую долю от общего дохода. Огромным достижением капитализма является не накопление собственности, а те возможности, которые

он предоставил людям для развития, роста и совершенствования своих способностей. Несмотря на это враги капитализма с удовольствием предают его анафеме за "стяжательство", а его друзья слишком часто вынуждены извинять его стяжательство тем, что оно является платой за прогресс.

Другой поразительный факт, противоречащий широко распространенному мнению, заключается в том, что капитализм порождает меньшее неравенство, чем альтернативные системы организации, и что развитие капитализма в значительной мере уменьшило масштабы неравенства. Это подтверждается как пространственными, так и временными сравнениями. Бесспорно, что в западных капиталистических обществах — в скандинавских странах, во Франции, в Англии и в Соединенных штатах — неравенства гораздо меньше, чем в государстве с такими четкими сословными перегородками, как Индия, и в такой отсталой стране, как Египет. Более затруднительное сравнение с коммунистическими странами, такими, как Россия, из-за недостатка информации и малой ее достоверности. Тем не менее, если определять неравенство различием в уровне жизни привилегированных и непривилегированных классов, такого неравенства в капиталистических странах, безусловно, меньше, чем в коммунистических. В самих западных странах неравенства тем меньше, чем более капиталистической является данная страна: в Англии его меньше, чем во Франции, в Соединенных Штатах меньше, чем в Англии, хотя всякие сравнения осложняются необходимостью учитывать разнородный характер населения; более справедливо будет, пожалуй, сопоставлять Соединенные Штаты не с одним Соединенным Королевством, но заодно и с Вест-Индией и с его африканскими владениями.

Если же принимать во внимание и временные изменения, то очевидно, что экономический прогресс, достигнутый в капиталистических странах, сопровождался решительным сокращением неравенства. В

1848 году Джон Стюарт Милль писал: "На сегодняшний момент (1848 г.) продолжает оставаться сомнительным, облегчили ли все вместе взятые технические изобретения каждодневный труд хотя бы одного человека. Благодаря им еще более многочисленные слои населения продолжают надрываться и влачить каторжное существование, а все большее число фабрикантов и прочих наживают состояния. Благодаря им средний класс получил большие жизненные удобства. Но до сих пор они не начали производить коренной переворот в человеческих судьбах, предпосылки которого заложены в их природе и который они могли бы осуществить в будущем".* Подобное утверждение, вероятно, не было справедливым уже и во времена Милля, и совершенно очевидно, что оно неприменимо к передовым капиталистическим странам в наши дни. Тем не менее, оно верно в отношении остального мира.

Главной характерной чертой прогресса и развития на протяжении последнего столетия было то, что благодаря ему массы избавились от каторжного труда и получили доступ к товарам и услугам, которые прежде были монопольной привилегией высших классов, причем одновременно не происходило соответствующего расширения круга товаров и услуг, доступных богатым слоям. Если оставить в стороне медицину, то развитие техники в основном всего лишь сделало доступными народным массам те удобства, которые в той или иной форме всегда были доступны настоящим богачам. Современный водопровод и канализация, центральное отопление, автомашины, телевидение, радио — называю наудачу лишь несколько примеров — обеспечивают массам удобства, равнозначные тем, которые богатые люди всегда имели благодаря наличию слуг, актеров и т.п.

Детальные статистические подтверждения этого феномена в виде содержательных и сопоставимых данных о

* *Principles in Political Economy* (Ashley edition; London; Longmans, Green & Co., 1909), p. 751.

распределении дохода найти непросто, хотя проделанные исследования подтверждают вышеприведенные общие выводы. Однако подобные статистические данные могут совершенно сбить с толка. Они не в состоянии помочь отделить уравнивающие различия в доходах от неуравнивающих. Так, например, недолгая профессиональная карьера бейсболиста означает, что его ежегодный доход в годы расцвета должен намного превышать доход от других открытых для него альтернативных занятий, так, чтобы бейсбол был для него в равной степени привлекательным в финансовом отношении. Однако подобное различие влияет на статистику в той же самой степени, что и любое другое различие в доходах. Исключительное значение имеет и единица доходов, выражаемая в цифрах. В распределении дохода среди индивидуальных его получателей всегда обнаруживается значительно большее и явное неравенство по сравнению с распределением на семейную единицу: в числе индивидуальных получателей много домохозяек, занятых неполный рабочий день или же имеющих незначительный доход от собственности, и других членов семей, находящихся в аналогичном положении. Является ли распределение на семью более целесообразным в таком виде, когда семьи классифицируются по общему семейному доходу? Или же по доходу на одного человека? Или по эквивалентной единице? Это не просто жонглирование словами. Я считаю, что изменяющееся распределение семей в зависимости от числа детей является важнейшим фактором, способствовавшим сглаживанию неравенства жизненного уровня в нашей стране за последние пятьдесят лет. Оно имело гораздо большее значение, чем прогрессивный налог на наследство и прогрессивный подоходный налог. Подлинно низкий жизненный уровень был одновременно результатом относительно низких доходов семьи и относительно большого количества детей. Число детей в среднем сократилось и, что еще более важно, это сокращение сопровождалось и в большой степени было вызвано практическим

исчезновением очень больших семей. В результате семьи теперь значительно меньше отличаются друг от друга по количеству детей. Тем не менее, это изменение не находит своего отражения в распределении семей по размерам общего семейного дохода.

Главной проблемой в истолковании данных о распределении дохода является необходимость различения двух совершенно различных видов неравенства – временных краткосрочных различий дохода и различий в долговременном статусе дохода. Для одного характерны большая мобильность и изменения, в результате которых положение отдельных семей в иерархии доходов значительно изменяется из года в год. Для другого – большая консервативность, в результате чего каждая семья из года в год продолжает оставаться в одном и том же положении. Ясно, что второе общество будет более неравноправным. Один вид неравенства является символом динамических изменений, социальной мобильности, равенства возможностей; другой – символом статичного общества. Смещение этих двух видов неравенства может иметь очень важное значение в силу того, что конкурентный капитализм с его свободным предпринимательством стремится к замене одного другим. Некапиталистические общества имеют тенденцию к более широкому неравенству по сравнению с капиталистическими, даже если измерять ее ежегодным доходом; кроме того, неравноправию в этих обществах свойственен перманентный характер, тогда как капитализм подрывает статичность и вводит социальную мобильность.

Правительственные меры по распределению дохода

Для изменения распределения дохода правительство наиболее широко пользовалось двумя средствами: прогрессивным подоходным налогом и налогом на наследство. Прежде чем высказаться об их желательности, нелишне задать вопрос, помогли ли они достигнуть поставленной цели.

При современном уровне знаний дать исчерпывающий ответ на этот вопрос не представляется возможным. Приводимое ниже суждение есть всего лишь частное мнение, я надеюсь, не совсем беспочвенное, излагаемое в целях экономии места и времени в более догматическом ключе, нежели того требуют особенности имеющегося в нашем распоряжении фактического материала. У меня сложилось впечатление, что эти налоговые меры оказали сравнительно небольшой эффект (который, однако, не следует сбрасывать со счетов) в плане сглаживания различий между средним положением групп семей, классифицируемых согласно неким статистическим меркам дохода. Однако они привнесли также в основном произвольное неравенство сопоставимого порядка между отдельными лицами внутри этих категорий лиц, классифицируемых согласно доходу. В результате остается совершенно неясным, способствовал ли общий результат в плане основной цели – равноправного подхода или равноправного результата – увеличению или уменьшению равенства.

На бумаге ставки налога являются одновременно высокими и высоко прогрессивными. Однако их эффект был сведен на нет двумя различными путями. Во-первых, их воздействие частично привело к тому, что доналоговое распределение стало просто-напросто более неравным. Это обычное явление при распределении налогового бремени. Отталкивая людей от занятий, облагаемых высокими налогами – в данном случае от занятий, сопряженных с крупным риском и

неудобствами нефинансового характера, — они увеличивают прибыльность этих занятий. Во-вторых, они способствовали появлению в налоговом законодательстве и в других областях "лазеек", позволяющих уклоняться от уплаты налогов, таких, например, как налоговая скидка на истощение природных ресурсов, освобождение от выплаты процентов по штатным и муниципальным облигациям, особый преимущественный режим для доходов от прироста капиталов, расходные счета, другие косвенные способы оплаты, оформление обычного дохода в виде доходов от прироста капитала и т.д. и т.п., в умопомрачительном количестве и разновидности. В результате фактические налоговые ставки оказались значительно ниже номинальных и, что, пожалуй, еще более важно, распределение налогового бремени оказалось произвольным и неравным. Лица с одним и тем же экономическим положением выплачивают совершенно различные налоги, в зависимости от источника доходов и от возможностей, которыми они располагают для уклонения от налогов. Если бы существующие налоговые ставки взимались в полном объеме, это могло бы столь серьезно повлиять на стимулы и аналогичные механизмы, что произошло бы решительное падение производительности общества. По этой причине уклонение от уплаты налогов, возможно, существенно для экономического процветания. Если так, то это достижение было куплено ценой огромной и непроизводительной траты ресурсов и установления неравенства в широких масштабах. Введение гораздо более ограниченного набора номинальных ставок в сочетании с более всеобъемлющей базой посредством более равномерного налогообложения всех источников дохода было бы более прогрессивным с точки зрения среднего распределения налогового бремени и более справедливым в частностях, а также в меньшей степени способствовало бы непроизводительному использованию ресурсов.

Мнение о том, что воздействие личного подоходного налога было произвольным и лишь в ограниченной

степени способствовало уменьшению неравенства, разделяется многими специалистами в этой области, в том числе и теми, кто активно выступает в защиту прогрессивного налогообложения с целью уменьшения неравенства. Они в свою очередь настаивают на том, чтобы ставки налогообложения для категорий с высокими доходами были бы самым существенным образом снижены, а база налогового обложения расширена.

Другим фактором, ослабившим воздействие структуры прогрессивных налогов на неравенство дохода и богатства, явилось то обстоятельство, что эти налоги в меньшей степени затрагивают существующее богатство, чем препятствуют появлению новых богачей. Ограничивая пользование доходом от существующего богатства, они еще более решительным образом — в меру своей эффективности — затрудняют накопление богатства. Обложение налогом дохода от богатства ни в коей мере не уменьшает самое богатство, оно просто-напросто понижает уровень потребления и прирост богатства, который могут сохранять его владельцы. Налогообложение выступает в качестве стимула к избежанию риска и к воплощению богатства в стабильных формах, что уменьшает вероятность растрачивания накопленных богатств. С другой стороны, магистральный путь к накоплению новых богатств лежит через получение крупных текущих доходов, большая часть которых сберегается и инвестируется в рискованные предприятия, некоторые из которых обеспечивают высокую прибыль. Если бы подоходный налог был действенным, этот путь был бы закрыт. И тогда его воздействие выразалось бы в защите обладателей богатства от конкуренции новичков. На практике такое его воздействие в значительной степени ослабляется наличием уже упомянутых механизмов уклонения от уплаты налогов. Примечательно, что наибольшая доля новых накоплений богатства приходится на нефтяную промышленность, где процентная скидка на истощение ресурсов обеспечивает наиболее

простой путь к получению дохода, не облагаемого налогом.

Мне кажется, что при оценке желательности прогрессивного налогообложения доходов важно сделать различие между двумя проблемами, хотя это различие и нельзя в точности применить на практике: во-первых, выделение фондов для финансирования расходов на правительственные мероприятия (в том числе, возможно, и на ликвидацию бедности, о чем пойдет речь в главе XII); и во-вторых, введение налогов исключительно с целью перераспределения дохода. В первом случае вполне может потребоваться известная степень градуирования, как в плане оценки затрат сравнительно с экономическим эффектом, так и в плане социальных норм равенства. Однако на этом основании вряд ли можно оправдать существующие высокие номинальные ставки налога на доходы высшей категории и на наследство, хотя бы потому, что сумма собираемого налога столь невелика.

Будучи либералом, я не нахожу никаких оправданий для системы прогрессивного налогообложения, вводимой с исключительной целью перераспределения дохода. Мне это представляется типичным случаем насилия с целью отнять у одного и отдать другим, что прямо противоречит индивидуальной свободе.

С учетом всего сказанного, наилучшей, как мне кажется, является такая структура налогообложения личного дохода, при которой с дохода (сверх сумм, освобождаемых от обложения) взимается прогрессивный налог — при весьма широком определении дохода и разрешении вычетов только со строго определенных расходов, связанных с получением дохода. Как уже отмечалось в главе V, я выступаю за то, чтобы сочетать эту программу с ликвидацией налога на доходы корпораций и с требованием, чтобы корпорации записывали доходы за акционерами, а те, в свою очередь, включали бы эти суммы в налоговую ведомость при уплате налогов. Другими наиболее важными

желательными изменениями были бы отмена процентной скидки на истощение нефтяных источников и другого сырья, отмена освобождения от налога процентов по штатным и местным ценным бумагам, отмена особых привилегий в отношении доходов от прироста капитала, координация налогов на недвижимое имущество и дарение и подоходного налога и отмена многочисленных налоговых скидок, допускаемых в настоящее время.

Мне представляется, что освобождение определенных сумм от налога может представлять собой оправданную степень прогрессивного налогообложения (см. далее, гл. XII). Мы сталкиваемся с совершенно иной картиной, когда 90 процентов населения голосуют за налогообложение собственного дохода и освобождение от его уплаты 10 процентов населения, и когда 90 процентов населения голосуют за введение налогов "в наказание" остальным 10 процентам – что как раз и было проделано в Соединенных Штатах. Пропорциональный налог, взимаемый по единой ставке, повлечет за собой более высокие абсолютные выплаты со стороны лиц, получающих более высокие доходы за услуги, оказываемые ими правительству, что, совершенно очевидно, нельзя признать неправомерным с учетом предоставляемых им привилегий. Одновременно он позволит предотвратить ситуацию, при которой любое большинство путем голосования сможет навязать другим лицам налоги, не влияющие на их собственное налоговое бремя.

Предложение о замене ныне действующей структуры прогрессивных ставок пропорциональным подоходным налогом может показаться многим читателям радикальным. Теоретически так оно и есть. По этой же самой причине вряд ли есть смысл особо подчеркивать, что с точки зрения общей суммы налоговых доходов, перераспределения доходов и любых других уместных критериев, ничего радикального в нем нет. Наши нынешние ставки подоходного налога варьируют от 20 процентов до 91 процента, причем ставка

приближается к 50-процентной, когда облагаемый налогом доход превышает 18 тысяч долларов для налогоплательщиков-одиночек и 36 тысяч долларов для семейных, представляющих единую налоговую декларацию. А между тем пропорциональный налог в размере $23 \frac{1}{5}$ процентов с облагаемого налогом дохода в том виде, в каком он фиксируется в настоящее время, то есть помимо всех налоговых льгот и скидок, обеспечит такие же поступления, что и нынешняя высокопрогрессивная налоговая ставка.* Фактически подобная ставка пропорционального налога, даже и без каких-либо изменений других положений закона, принесет больший налоговый доход, поскольку в декларациях будет указан более высокий доход, подлежащий налогообложению по трем причинам: по сравнению с нынешним положением будет меньше стимулов прибегать к дорогостоящим юридическим ухищрениям в целях указания в налоговой декларации меньшего дохода, подлежащего обложению налогом (так называемый обход налогового законодательства); будет меньше

* Этот момент имеет настолько важное значение, что, пожалуй, имеет смысл привести цифры и расчеты. Когда писалась эта книга, самые последние налоговые данные были известны за 1959 г. (Справочник Налогового управления США, Statistics of Income for 1959). В этом году подлежащий налогообложению совокупный налог, по которому были представлены данные, составлял:

Индивидуальный налоговый доход	166 544 млн. долл.
Подоходный налог до отсрочки уплаты	39 092 млн. долл.
Подоходный налог после отсрочки уплаты	38 645 млн. долл.

Пропорциональный налог в размере $23 \frac{1}{5}$ процентов от совокупного дохода, облагаемого налогом, мог бы принести $/0,235/ \times 166\,540$ млн. долл., 39137 млн. долл.

Если же мы примем во внимание ту же самую отсрочку уплаты, то в окончательном виде налоговый доход будет примерно равен фактически полученному.

стимулов скрывать размер дохода, который в соответствии с законом должен быть указан (уклонение от уплаты налогов), устранение дестимулирующего воздействия нынешней структуры налоговых ставок позволит более эффективным образом использовать наличные ресурсы и получить более высокий доход.

Если существующие высокопрогрессивные налоговые ставки обеспечивают столь низкий уровень налоговых поступлений, аналогичный эффект должно дать и их перераспределение. Это не означает, что они не приносят никакого вреда. Наоборот. Налоговые поступления являются такими низкими потому, что некоторые из наиболее компетентных людей страны посвящают свою энергию изобретению способов удержания их на столь низком уровне; а также потому, что многие другие строят свою деятельность с оглядкой на удержание налогов. Все это есть чистейшее расточительство. Что же мы получаем взамен? В лучшем случае, чувство удовлетворения, которое испытывают некоторые по поводу того, что государство перераспределяет доходы. Но даже и это чувство зиждится на незнании фактических последствий действия прогрессивной налоговой структуры, и от него наверняка не осталось бы и следа, если бы стали известны факты.

Возвращаясь к вопросу о распределении дохода, заметим, что существует ясное основание для социальных действий совершенно иного рода, нежели налогообложение с целью изменения распределения дохода. Во многом существующее неравенство проистекает от несовершенства рынка. Во многих случаях такое несовершенство само является следствием мероприятий правительства и может быть устранено с помощью мероприятий правительства. Имеются все основания для изменения правил игры с целью устранения этих источников неравенства. Либералы будут приветствовать их устранение. Крупнейшим фактором, способствовавшим уменьшению неравенства, было расширение возможностей для получения образования. Меры в этом направлении имеют то функциональное

достоинство, что они не являются паллиативными, а нацелены на самые основы неравенства.

Распределение дохода это еще одна область, в которой правительство за счет одного комплекса мероприятий нанесло больше ущерба, чем оно было в состоянии исправить с помощью других мероприятий. Перед нами пример оправдания вмешательства правительства под предлогом мнимых изъянов системы частного предпринимательства, в то время как многие из явлений, вызывающий нарекания сторонников "большого правительства", сами являются порождением правительства – и "большого" и "малого".

Глава XI

МЕРЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Гуманные и эгалитарные настроения, способствовавшие введению высоко прогрессивного индивидуального подоходного налога, породили и множество других мер, направленных на обеспечение "благополучия" отдельных групп населения. Наиболее значительным комплексом таких мер был цикл мероприятий, которому было присвоено вводящее в заблуждение название "социальное обеспечение" (social security). К числу прочих относятся создание общественного жилого фонда (public housing), законы о минимальной заработной плате, поддержание цен на сельскохозяйственную продукцию, специализированные программы помощи и т.д.

Сначала я вкратце остановлюсь на второй группе, главным образом для того, чтобы продемонстрировать, насколько отличным оказался ее фактический эффект по сравнению с первоначально задуманным, а затем перейду к более детальному рассмотрению крупнейшего компонента программы социального обеспечения – страхования престарелых.

Различные программы социального обеспечения

1. *Общественный жилой фонд.* Аргумент, который часто приводят в пользу создания общественного жилого фонда, построен на выдуманном "внешнем эффекте": утверждается, что трущобы, в первую очередь, и прочие недоброкачественные жилые массивы, в меньшей степени, дороже обходятся обществу по той причине, что расходы на их пожарную и полицейскую охрану выше. Возможно, что этот внешний эффект действительно существует. Но коль скоро так, это является аргументом не в пользу создания

общественного жилого фонда, а в пользу более высокого налогообложения жилого фонда, который увеличивает общественные издержки, поскольку это может привести к уравниванию частных и общественных издержек.

На это сразу же возразят, что дополнительные налоги лягут тяжким бременем на лиц с низким доходом, а это нежелательно. В ответ можно сказать, что создание общественного жилого фонда предлагается не на основании внешнего эффекта, а как средство оказания помощи лицам с низким доходом. Но если это так, то зачем же в таком случае субсидировать именно жилой фонд? Если фонды предназначены для оказания помощи неимущим, не будет ли больше пользы, если они будут выданы наличными, а не "натурой"? Очевидно, что семьи, которым оказывается помощь, предпочтут, чтобы деньги им были выданы наличными, а не в виде жилья. Они могут употребить их на жилье, если сами того пожелают. Следовательно, их положение не ухудшится, если им выдадут деньги; если они считают первоочередными другие потребности, им будет лучше, если они истратят деньги на них. Денежная субсидия снимет внешний эффект точно так же, как и субсидия "натурой", ибо если она не будет израсходована на жилье, она всегда будет под рукой для уплаты дополнительного налога, связанного с внешним эффектом.

Создание общественного жилого фонда таким образом не может быть оправдано ни на основании внешнего эффекта, ни на основании помощи неимущим семьям. Если оно вообще может считаться оправданным, то только на основе патернализма: семьи, "нуждающиеся" в жилье больше, чем в чем-либо другом, и получающие эту помощь, либо не согласны израсходовать деньги на эти цели, либо способны истратить их неразумным образом. Либерал отвергнет подобного рода аргумент, если дело касается взрослых людей. Он будет не в состоянии отвергнуть его в более косвенной форме, когда речь идет о детях, а именно, что

родители могут пренебречь интересами детей, "нуждающихся" в лучших жилищных условиях. Но он наверняка потребует более убедительных доказательств, более конкретных, чем обычно, прежде чем согласиться с этим окончательным аргументом как достаточным основанием для крупных расходов на создание общественного жилого фонда.

Таковы могли быть общие абстрактные рассуждения по поводу общественного жилого фонда, не подкрепленные практическим опытом. Теперь, когда мы располагаем и конкретным опытом, мы можем пойти значительно дальше. На практике создание общественного жилого фонда, как оказалось, привело к совершенно иным последствиям по сравнению с теми, какие предполагались заранее.

Общественный жилой фонд не только не улучшил жилищного положения неимущих, как ожидали его сторонники, он оказал прямо противоположное воздействие. В ходе возведения объектов жилищного жилого фонда количество разрушенных единиц жилой площади намного превысило число новых сооруженных единиц. В то же время создание общественного жилого фонда как такового несколько не уменьшило число лиц, нуждающихся в жилплощади. Таким образом создание этого фонда привело к увеличению числа жильцов на единицу жилплощади. Возможно, что некоторые семьи улучшили свои жилищные условия — те, кому посчастливилось поселиться в домах и квартирах общественного жилого сектора. Жилищное же положение остальных ухудшилось, поскольку общая средняя плотность заселения возросла.

Правда, губительные последствия программы общественного жилого фонда были в известной степени нейтрализованы частными предпринимателями путем перестройки старой и введения в строй новой жилплощади для тех, кто непосредственно лишился жилья в результате осуществления указанной программы и, в более общем плане, для тех, кто оказался вовлеченным в эту жилищную чехарду с началом общественного

жилищного строительства. Однако эти частные ресурсы были бы доступными и без программы общественного жилого фонда.

В чем кроются причины подобных последствий осуществления программы общественного жилищного строительства? Общая причина та, которую мы упоминали неоднократно. Общий интерес, которым руководствовались многие сторонники утверждения подобной программы, является расплывчатым и преходящим. Вслед за принятием программы главенствующими стали конкретные групповые интересы, которые она могла удовлетворить. В данном случае выразителями этих интересов были те местные группы, для которых было желательно очистить и реставрировать пришедшие в упадок районы, — либо потому, что они владели недвижимостью в этих районах, либо потому, что их упадок ставил под угрозу местные или центральные деловые районы. Программа общественного строительства стала удобным способом для осуществления этой цели, требовавшей больше разрушения, нежели созидания. Несмотря на это, мы по-прежнему являемся свидетелями "упадка городов" во всей его неприглядности, если судить по непрекращающимся ходатайствам на выделение федеральных фондов для борьбы с ним.

Другим положительным результатом, которого ожидали сторонники общественного жилищного строительства, должно было быть сокращение преступности среди несовершеннолетних в связи с улучшением жилищных условий. И опять-таки, осуществление этой программы во многих случаях привело к прямо противоположным последствиям, не говоря уже о том, что обещанное улучшение *средних* жилищных условий так и не состоялось. Лимит в зависимости от размера доходов, совершенно справедливо установленный для жильцов общественного сектора с субсидируемой квартплатой, привел к исключительной концентрации в нем "разбитых" семей — прежде всего разведенных или овдовевших матерей с детьми. Дети в таких семьях

в очень большом числе случаев – “трудные”, и их высокая концентрация в одном месте может только способствовать росту преступности несовершеннолетних. Одним из симптомов этого явления было чрезвычайно отрицательное влияние на школы, расположенные в районе жилых домов общественного сектора. Школа может с готовностью принять нескольких “трудных” детей, большое же их количество создает серьезные сложности. Тем не менее, в отдельных случаях “разбитые” семьи составляют одну треть или еще большую часть всех жильцов в домах общественного сектора, и дети из таких домов могут составлять большинство учащихся в данной школе. Если бы помощь этим семьям оказывалась в виде денежных вспомоществований, они были бы более равномерно распределены среди населения данного района.

2. *Законы о минимальной заработной плате.* Законы о минимальной заработной плате представляют собой самый наглядный пример того, как благие намерения сторонников определенной меры обернулись прямо противоположными результатами. Многие сторонники законов о минимальной заработной плате совершенно справедливо сокрушаются по поводу исключительно низких расценок, относятся к ним как к символу бедности, и надеются путем запрещения ставок зарплаты ниже некоего определенного уровня уменьшить бедность. На самом же деле, если законы о минимальной зарплате и способствовали хоть какому-то изменению положения, то только в сторону увеличения бедности. Штат может принять законодательство об установлении минимального уровня зарплаты. Но вряд ли он сможет потребовать от работодателей, чтобы они предоставили работу по этим расценкам всем тем, кто ранее работал по расценкам ниже этого минимума. Совершенно очевидно, что это не отвечает интересам работодателей. По этой причине минимальная заработная плата оказывает воздействие в сторону увеличения безработицы. Поскольку низкие расценки действительно

являются символом бедности, безработными оказываются именно те лица, которые меньше всего могут себе позволить потерять доход, который они ранее получали, сколь малым он ни показался бы тем, кто голосует за установление минимальной заработной платы.

В некотором отношении этот случай весьма сходен с системой общественного жилого фонда. В обоих случаях люди, которым оказывается помощь, на виду: люди, у которых была повышена зарплата, люди, поселившиеся на жилплощади общественного сектора. Люди же пострадавшие остаются неизвестными, трудно даже проследить связь между их проблемами и первопричиной этих проблем: это люди, пополняющие ряды безработных или, более частый случай, никогда не работающие по определенной специальности из-за минимальных расценок и вынужденные выполнять еще менее оплачиваемую работу или же переходить на попечение благотворительных организаций; это люди, вынужденные жить в еще большей скученности в трущобах, число которых увеличивается и которые представляются символом необходимости расширения общественного жилищного строительства, а не результатом создания нынешнего общественного жилищного фонда.

Поддержку законам о минимальной зарплате по большей части оказывают не бескорыстные люди доброй воли, а заинтересованные группы. Так например, профсоюзы Севера США и находящиеся на Севере фирмы, опасющиеся конкуренции Юга, выступают в защиту закона о минимальной зарплате с тем, чтобы ослабить эту конкуренцию.

3. *Поддержание цен на сельскохозяйственную продукцию.* Следующим примером является поддержание цен на сельскохозяйственную продукцию. Поскольку оно вообще ничем не может мотивироваться, кроме политического факта чрезмерного представительства сельскохозяйственных районов в коллегии

выборщиков и в Конгрессе, остается предположить, что тут действует убеждение, что фермеры в среднем имеют очень низкий доход. Если даже принять это как факт, поддержание цен на сельскохозяйственную продукцию не достигает своей цели оказания помощи фермерам, нуждающимся в поддержке. Во-первых, потому что льготы обратно пропорциональны потребностям, ибо они находятся в прямой зависимости от объема рыночных продаж. Безденежный фермер не только продает на рынке меньше, чем богатый фермер; вдобавок он получает большую долю дохода от продуктов, выращенных им для собственного потребления, а эти продукты не зачитываются для получения льгот. Во-вторых, любые льготы фермерам по программе поддержания цен значительно ниже израсходованных сумм. Это совершенно очевидно в отношении оплаты складирования и аналогичных затрат: эти дотации вообще не доходят до фермера, и в наибольшем выигрыше в данном случае оказываются владельцы складских помещений. В равной степени это относится к суммам, расходуемым на закупку сельскохозяйственной продукции. Таким образом фермера поощряют к расходуванию дополнительных сумм на удобрения, семена, инвентарь и пр. В лучшем случае его доходы могут повыситься за счет излишков. И, наконец, даже этот крохотный чистый остаток создает преувеличенное представление о прибыли, поскольку практическим результатом этой программы было то, что в сельском хозяйстве оказались занятыми больше людей, чем это могло бы быть при иной ситуации. Чистый выигрыш фермер может иметь только от разницы между своим доходом от хозяйства при наличии программы поддержания цен и доходами от работы вне фермы. Главный результат программы закупок заключался просто-напросто в расширении объема сельскохозяйственной продукции, а не в повышении доходов в расчете на одного фермера.

Некоторые издержки программы закупок сельскохозяйственной продукции настолько очевидны и хорошо

известны, что нет нужды пространно говорить о них, достаточно лишь их упомянуть: потребитель уплачивает двойную цену: одну в виде налогов для выплаты льгот фермерам, другую в виде повышенной цены на продукты питания; фермер скован обременительными ограничениями и придирчивыми контрольными проверками из центра; на страну было надето ярмо все разбухающего бюрократического аппарата. Имеется, однако, еще один (менее известный) комплект издержек. Сельскохозяйственная программа явилась главным препятствием при проведении внешнеполитического курса. Для поддержания более высоких цен на внутреннем рынке по сравнению с мировыми ценами пришлось вводить импортные квоты на многие товары. Произвольные изменения нашего политического курса вызвали серьезные отрицательные последствия в других странах. Высокие цены на хлопок побудили другие страны расширить посевы хлопчатника. Когда же высокие цены привели к затовариванию хлопком, мы начали сбывать его за границей по низким ценам и нанесли крупные убытки производителям, которых мы своими прежними действиями поощряли к расширению производства. Список подобных случаев можно было бы умножить.

Страхование по старости

Программа "социального обеспечения" представляет собой одно из явлений, на котором начинает сказываться замораживающий эффект тирании статус кво. Хотя на первых порах эта программа вызвала много споров, она прижилась в такой степени, что желательность ее более уже не ставится под сомнение. А между тем она сопряжена с массовым вторжением в частную жизнь многих слоев населения страны без какого-либо, как мне кажется, убедительного основания, и не только с точки зрения принципов либерализма.

Предлагаю подвергнуть рассмотрению ее крупнейшее звено, связанное с выплатами престарелым.

В практическом плане программа, известная под названием страхование по старости (OASI) состоит из специального налога на зарплату плюс выплат лицам, достигшим определенного возраста, сумм, размеры которых определяются возрастом, в котором начинаются выплаты, семейным положением и прежними заработками.

В аналитическом плане OASI включает в себя три отдельных элемента:

1. Требование, предусматривающее обязательное приобретение широким кругом лиц особых пенсионных страховок (аннуитета), т.е. принудительное создание фонда обеспечения престарелых.

2. Требование, предусматривающее, что этот аннуитет должен приобретаться у государства, т.е. национализацию этого страхового фонда.

3. Схему перераспределения дохода, поскольку объем аннуитета, на который имеют право люди, присоединяющиеся к этой программе, не равнозначна налогам, которые они выплатят.

Совершенно ясно, что в объединении этих элементов нет никакой необходимости. Каждого человека можно обязать оплачивать свой собственный аннуитет, ему должно быть позволено приобретать его у частных фирм, и вместе с тем можно потребовать, чтобы он приобрел определенный аннуитет. Правительство может заняться продажей аннуитетов, не принуждая людей приобретать определенные аннуитеты, и настаивать на самокупаемости этого бизнеса. И совершенно ясно, что правительство способно заниматься перераспределением и без помощи аннуитетов, что оно и делает.

Поэтому давайте рассмотрим каждый из этих элементов в отдельности, дабы убедиться, насколько каждый из них оправдан, если оправдан вообще. Я

думаю, что для облегчения анализа целесообразнее анализировать их в обратном порядке.

1. Перераспределение дохода. Программа OASI в ее нынешнем виде включает в себя две основных категории перераспределения: от одних получателей пособий OASI к другим; от налогоплательщиков вообще к получателям пособий OASI.

В первом случае перераспределение происходит главным образом за счет тех, кто присоединился к этой программе сравнительно молодым, в пользу тех, кто стал ее участником в преклонном возрасте. Последние получают и будут в течение определенного времени продолжать получать пособие больших размеров по сравнению с тем, какое могло бы быть оплачено из их налоговых отчислений. С другой стороны, в соответствии с существующими ставками налога и пособий те, кто присоединился к этой программе в молодом возрасте, будут получать пособие в заведомо меньших размерах.

Я не вижу никаких оснований – ни либерального, ни какого-либо иного свойства – для того, чтобы оправдывать перераспределение подобного рода. Пособие по старости, выдаваемое его получателям, не имеет отношения к их бедности или богатству; человек со средствами получает столько же, сколько неимущий. Налог, за счет которого выплачивается это пособие представляет собой пропорциональный налог на заработки до определенного максимального предела. Он составляет большую долю низких, а не высоких доходов. Каким же разумным образом можно объяснить необходимость налогообложения молодых ради выплаты пособий престарелым вне зависимости от экономического статуса престарелых, установление с этой целью более высоких налоговых ставок для более низких, а не для более высоких доходов, или, наконец, увеличение доходных статей для выплаты этого пособия за счет налога с фонда заработной платы?

Перераспределение второго рода возникает вследствие того, что система, по-видимому, не является полностью самофинансирующейся. В течение того периода, когда ее действие распространялось на многих людей, плативших налоги, в то время как условиям выплаты пособия соответствовали немногие, система представлялась самофинансируемой и фактически даже приносила накопления. Но эта видимость создается при забвении накапливаемых обязательств по отношению к лицам, платящим налог. Представляется сомнительным, чтобы выплаченных налогов было достаточно для финансирования расчетов по накопившимся обязательствам. По мнению многих экспертов, даже при расчетах наличными потребуется дотация. Как правило, подобного рода дотации оказывались необходимыми для финансирования таких же систем в других странах. Это очень сложный технический вопрос, по которому могут расходиться взгляды самых беспристрастных экспертов, и вдаваться в него здесь нет необходимости.

Для наших же целей достаточно задать лишь гипотетический вопрос: оправдана ли субсидия, если таковая потребуется, за счет рядового налогоплательщика? Я не вижу никаких оснований для подобной субсидии. Да, мы хотели бы помочь беднякам. Но оправдана ли помощь людям, независимо от того, бедны они или нет, по той причине, что они достигли определенного возраста? Не является ли такое перераспределение чисто произвольным?

Единственный аргумент в пользу перераспределения, связанного с программой OASI, с которым мне когда-либо приходилось сталкиваться, является, с моей точки зрения, глубоко аморальным, несмотря на его широкое распространение. Он сводится к тому, что перераспределение в рамках OASI в основном помогает людям с низким доходом больше, чем людям с высоким доходом, несмотря на значительный элемент случайности, что следовало бы сделать это перераспределение более эффективным, но что общество

не станет голосовать за перераспределение открыто, хотя оно будет голосовать за него как за часть комплекса мероприятий по социальному обеспечению. Суть этого аргумента сводится к тому, что общество можно обманным путем склонить к голосованию за мероприятие, против которого оно выступает, если представить его под фальшивой личиной. Нечего и говорить, что люди, выдвигающие подобные аргументы, громче других поносят коммерческую рекламу за то, что она "вводит в заблуждение"!*

2. *Национализация пенсионного страхового фонда.* Предположим, что мы избежим перераспределения, введя положение о том, что каждый человек должен оплачивать приобретаемый аннуитет, в том смысле, конечно, что страховая премия покрывает нынешнюю

* Другим свежим примером того же аргумента могут служить предложения, касающиеся федеральных дотаций на цели школьного обучения (которым было дано ошибочное наименование "помощь образованию"). Можно еще отстаивать выделение федеральных фондов для дополнительных расходов на школьное обучение в штатах с самым низким доходом, на том основании, что обучаемые дети могут перебраться в другие штаты. Но совершенно неоправданно облагать налогом все штаты и выделять субсидии для всех штатов. И тем не менее, любой законопроект, вносимый на рассмотрение Конгресса, предусматривает последнее положение. Отдельные сторонники этих законопроектов, понимающие, что оправданными являются только субсидии для некоторых штатов, аргументируют свою позицию тем соображением, что законопроект, предусматривающий только такие субсидии, не может быть принят, и что единственный способ провести через Конгресс непропорциональные субсидии для менее богатых штатов заключается в том, чтобы включить их в законопроект о субсидиях для всех штатов.

стоимость аннуитета с учетом как невыплаты пенсии по причине смерти, так и процентного дохода. Чем в таком случае оправдывается требование, чтобы человек приобретал аннуитет в правительственной фирме? Если предполагается перераспределение, то, конечно, в дело вступает право взимания налогов, принадлежащее правительству. Но если перераспределение не является частью этой программы и если, как мы только что могли убедиться, нет никакого основания включать его в эту программу, почему бы не разрешить тем, кто этого пожелает, приобретать аннуитет у частных фирм? Напрашивается тесная аналогия со штатными законами, требующими обязательного приобретения автомобильной страховки на случай нанесения непреднамеренного ущерба. Насколько мне известно, ни в одном штате, где действует подобный закон, нет штатной страховой компании, не говоря уже о том, что ни один штат не принуждает владельцев автомобилей приобретать страховку в правительственной компании.

Возможный эффект масштаба не может служить основанием для национализации пенсионного страхового фонда. Если такой эффект налицо, и правительство создает концерн для продажи страховых договоров, возможно, что благодаря размаху своих операций, оно сможет предложить более дешевые цены, чем его конкуренты. В таком случае оно завоюет рынок без принуждения. Если же оно не в состоянии предложить страховые договоры по более дешевым ценам, значит, эффект масштаба отсутствует или является недостаточным для снятия отрицательного экономического эффекта правительственной операции.

Одним возможным преимуществом национализации пенсионного страхового фонда может быть облегчение контроля за обязательной покупкой аннуитета. Это преимущество представляется, однако, довольно несущественным. Нетрудно разработать альтернативные административные процедуры, например, вменить в обязанность граждан прикладывать копию документа

о выплате страховой премии к налоговой декларации, или же обязать работодателей предъявлять доказательства соблюдения этого требования. По сравнению с существующими правилами эта административная проблема наверняка будет незначительной.

Издержки национализации совершенно явно перевесят такое ничтожное преимущество. И в данном случае, как и в остальных, индивидуальная свобода выбора и конкуренция частных предпринимателей, заинтересованных в клиентах, обеспечат совершенствование имеющихся в наличии договоров о страховании и будут способствовать удовлетворению самых разнообразных индивидуальных запросов. В политическом плане это будет означать явный выигрыш благодаря тому, что удастся предотвратить расширение масштабов государственной деятельности и прямую угрозу свободе после каждого подобного вмешательства.

Некоторые менее заметные политические издержки сопряжены с особенностями нынешней программы. Связанные с ней проблемы становятся все более сложными и сугубо специальными. Человек непосвященный зачастую не в состоянии о них судить. Национализация означает, что подавляющее число "экспертов" становятся служащими национализированной системы, или же ими являются тесно связанные с ней сотрудники университетов. Они неизбежно начинают выступать в поддержку ее расширения, не в силу узких личных интересов, спешу я добавить, но по той причине, что они функционируют в рамках системы, где руководство со стороны правительства считается естественным для них и где они могут познакомиться с техническими приемами только такого руководства. Единственным спасительным средством противодействия в Соединенных Штатах было до сих пор существование частных страховых компаний, занимающихся операциями подобного рода.

Эффективный контроль со стороны Конгресса за деятельностью таких организаций, как Управление по

вопросам социального обеспечения в результате специфического характера их работы и почти стопроцентной монополии на экспертов становится по существу невозможным. Они превращаются в самоуправляемые учреждения, чьи предложения в основном штемпелюются Конгрессом. Способные и честолюбивые сотрудники этих учреждений, делающие карьеру, естественно заинтересованы в расширении масштабов их деятельности, и воспрепятствовать им в этом чрезвычайно трудно. Если эксперт говорит "да", кто может авторитетно сказать "нет"? Таким образом, мы имели возможность наблюдать, как все большая часть населения была вовлечена в систему социального обеспечения, а теперь, когда возможности для ее дальнейшего расширения невелики, на наших глазах пытаются добавить новые программы, например, здравоохранение.

Я прихожу к выводу, что аргументы против национализации пенсионного страхового фонда чрезвычайно убедительны не только с точки зрения принципов либерализма, но даже и с точки зрения ценностей, отстаиваемых сторонниками государства всеобщего благосостояния. Если они считают, что государство в состоянии предоставить лучшее обслуживание по сравнению с рынком, им следовало бы выступать в защиту правительственного концерна, который занимался бы выпуском страховок и открыто конкурировал с другими фирмами. Если они правы, то правительственный концерн будет процветать. Если они неправы, то благосостояние населения улучшится за счет частной альтернативы. Только доктринер-социалист или сторонник централизованного контроля как такового может, как мне кажется, принципиально отстаивать принцип национализации пенсионного страхового фонда.

3. *Принудительное приобретение пенсионных страховок.* Расчистив, так сказать, почву, мы можем перейти

к главному вопросу — принуждению индивидуальных лиц к частичному использованию их нынешних доходов для покупки аннуитета в целях обеспечения старости.

Одно возможное оправдание подобного принуждения имеет чисто патерналистский характер. Люди могут по собственному желанию и в индивидуальном порядке поступать так, как, в соответствии с законом, они должны поступать групповым порядком. Каждый из них в отдельности недалек и не заботится о будущем. "Мы" знаем лучше "них", что им же будет лучше, если они станут откладывать на старость больше, чем они готовы откладывать добровольно; убеждать их по отдельности мы не можем; зато мы можем убедить 51 процент или больше принудить всех делать то, что отвечает их же собственному благу. Такой патернализм рассчитан на ответственных людей, так что даже не нужен предлог заботы о детях или умалишенных.

Эта позиция является внутренне последовательной и логичной. Стоящего на ней убежденного патерналиста нельзя разубедить, доказав ему, что он совершает логическую ошибку. Он — наш принципиальный противник, а не просто благожелательный друг, введенный в заблуждение. В принципе он верит в диктатуру, снисходительную и, возможно, мажоритарную, но все же диктатуру.

Те из нас, кто верит в свободу, должны также верить и в свободу людей совершать ошибки. Если человек сознательно предпочитает жить сегодняшним днем, использовать все свои средства для сегодняшних удовольствий и намеренно обрекает себя на безрадостную старость, какое мы имеем право ему мешать? Мы можем спорить с ним, пытаться переубедить его, но разве есть у нас право насильственно удерживать его от следования избранному пути? Разве нет всегда возможности того, что он прав, а мы ошибаемся? Смирение является отличительной добродетелью людей, верящих в свободу; самомнение — отличительное свойство патерналиста.

Откровенных патерналистов не так уж много. Их позиция теряет всю свою привлекательность, если подвергнуть ее рассмотрению при хладном свете дня. И тем не менее, патерналистские аргументы сыграли столь значительную роль в принятии мер типа социального обеспечения, что представляется целесообразным разъяснение их смысла.

Возможным обоснованием принудительной покупки аннуитета с точки зрения принципов либерализма является то обстоятельство, что люди, не заботящиеся о своем будущем, не страдают от последствий их собственных действий, но вынуждают расплачиваться других. Мы не хотели бы, говорится в оправдание, видеть немощных стариков, страдающих от безысходной нищеты. Мы поможем им за счет частной и общественной благотворительности. И, следовательно, человек, не заботящийся об обеспечении собственной старости, будет опекается обществом. Принуждение его к покупке аннуитета оправдывается не его собственным благом, но благом всех нас.

Весомость этого аргумента явно должна подкрепляться фактами. Если 90 процентов населения станут подопечными общества в возрасте 65 лет при полном отсутствии обязательного приобретения аннуитета, этот аргумент будет звучать более убедительно. А если только 1 процент, то совсем неубедительно. Какой же смысл ограничивать свободу 99 процентов ограждать себя от расходов, которые могут быть навязаны обществу остающимся 1 процентом?;

Мнение о том, что значительная часть населения перейдет на иждивение общества, если не принудить ее приобрести аннуитет, обязано своей убедительностью (в момент введения OASI) Великой депрессии. С 1931 по 1940 год безработицей было охвачено более одной седьмой части рабочей силы. И в пропорциональном отношении безработица больше ударила по престарелым рабочим. Это было беспрецедентное явление, которое с тех пор ни разу не повторялось. Случилось это не потому, что люди были беспечны и не

откладывали денег на старость. Как мы убедились, это положение явилось следствием правительственной бесхозяйственности. OASI – это лекарство (если к нему вообще применимо такое определение) от совсем другой болезни, с которой мы еще не сталкивались.

Безработица 30-х годов, безусловно, создала серьезную проблему помощи нуждающимся: множество людей оказались иждивенцами общества. Однако проблема стариков никоим образом не была самой серьезной проблемой. Многие люди производительного возраста оказались в списках получающих пособие или вспомоществование. А неуклонное распространение программы OASI – пособия по ней получают сейчас шестнадцать миллионов человек – не помешало продолжающемуся увеличению числа лиц, получающих общественную помощь.

С течением времени произошли коренные изменения в системе частной помощи престарелым. В определенный период главную свою опору в старости люди видели в детях. Однако по мере роста благосостояния общества менялись и нравы. Ответственность, возлагавшаяся ранее на детей по уходу за родителями, ослабла, и все большее число людей стали приобретать недвижимость и индивидуальные пенсионные страховки как средство обеспечения спокойной старости. В последнее время ускоренными темпами появляются пенсионные страховки, не связанные с OASI. Некоторые исследователи вполне серьезно полагают, что дальнейшее развитие нынешних тенденций приведет к тому, что большая часть общества будет во многом отказывать себе в производительные годы ради того, чтобы в преклонном возрасте иметь жизненный уровень, превышающий тот, который у них был в расцвете жизни. Кое-кто может счесть это за ненормальность, но коль скоро это есть отражение общественных вкусов, то так тому и быть.

Принудительное приобретение аннуитета, таким образом, повлекло за собой большие издержки при малых

выгодах. Оно лишило всех нас контроля над значительной частью нашего дохода, заставляя нас выделять ее для определенной цели, приобретения пенсионной страховки, и определенным образом – в государственной фирме. Оно затормозило конкуренцию в торговле аннуитетом и развитие пенсионных программ. Оно породило огромную бюрократию, которая обнаруживает тенденцию к еще большему расширению и к вмешательству все в новые области нашей жизни. И все это ради того, чтобы избежать угрозы превращения немногих людей в иждивенцев общества.

Глава XII

БОРЬБА С БЕДНОСТЬЮ

Небывалое развитие экономики западных стран на протяжении последних двух столетий и широкое распространение благ свободного предпринимательства в огромной степени сократили абсолютные масштабы бедности в капиталистических странах Запада. Однако бедность – это понятие в некотором роде относительное, и даже в этих странах, очевидно, есть множество людей, живущих в условиях, которые мы, остальные, обозначаем как бедность.

Одним из средств борьбы с бедностью (и, со многих точек зрения, наиболее желательным) является частная благотворительность. Небезынтересно, что в период расцвета свободного предпринимательства в Англии и в Соединенных Штатах в середине и в конце девятнадцатого века были чрезвычайно широко распространены частные филантропические организации и учреждения. Одной из самых больших издержек расширения деятельности правительств в сфере благотворительности явился соответствующий упадок частной филантропической деятельности.

Могут возразить, что частной благотворительности недостаточно, поскольку польза от нее распространяется не на жертвователей, а на других людей – опять-таки внешний эффект. Бедность меня огорчает, ликвидация бедности приносит пользу и мне, однако я в равной степени получаю пользу вне зависимости от того, кто платит за борьбу с ней – я сам или кто-то другой. Иными словами, все мы, возможно, хотели бы способствовать борьбе с бедностью *при условии*, что и все остальные поступят также. Без подобной гарантии мы, наверно, не захотели бы внести ту же самую сумму. В маленьких общинах для осуществления этого условия за счет частной благотворительности может быть достаточно давления общественного мнения. В

крупных безличностных общинах, которые все в большей степени начинают доминировать в нашем обществе, добиться этого с помощью одного только общественного мнения значительно труднее.

Предположим, что кто-то вслед за мной согласится с подобной аргументацией как оправдывающей деятельность правительства по борьбе с бедностью; с установлением некоего минимального гарантированного уровня жизни каждого члена общества. Остаются вопросы: "насколько минимального" и "каким образом это сделать"? Определить этот минимальный уровень, как мне представляется, нельзя иначе, как в виде определенной суммы налогов, которые мы — я имею в виду большинство — согласны уплачивать с этой целью. Вопрос же "каким образом это сделать" оставляет большой простор для размышлений.

Ясны два момента. Во-первых, если цель заключается в борьбе с бедностью, у нас должна быть программа помощи бедным. Есть все основания оказывать помощь бедняку-фермеру не потому, что он фермер, а потому, что он беден. То есть программа должна быть рассчитана на помощь людям как таковым, а не членам определенных профессиональных групп, возрастных групп, групп с определенной зарплатой, рабочих организаций или отраслей промышленности. Этим дефектом страдают сельскохозяйственные программы, общие пособия для престарелых, законы о минимальной зарплате, законодательство о профсоюзах, тарифы, положения о лицензировании в ремеслах или профессиях и так далее, без конца и края. Во-вторых, насколько это возможно, программа, действуя через рынок, не должна дезорганизовать рынок и мешать его функционированию. Этим дефектом отличаются поддержание цен, законодательство о минимальной зарплате, тарифы и тому подобное.

Решение, напрашивающееся на чисто механической основе, — введение негативного подоходного налога. В настоящее время доход в размере 600 долларов на человека освобождается от обложения федеральным

налогом (следует учитывать также минимальную 10-процентную налоговую скидку). Если человек получает 100 долларов дохода, подлежащего налогообложению, т.е. доход в размере 100 долларов сверх суммы, свободной от вычетов и удержаний, с него взимается налог. Наше предложение предусматривает, что если его доход, подлежащий налогообложению, выражается суммой минус 100 долларов, т.е. на 100 долларов меньше суммы, свободной от вычетов и удержаний, он будет платить негативный подоходный налог, т.е. получать субсидию. Если ставка субсидии будет равна, скажем, 50 процентам, человек будет получать 50 долларов. Если у него нет никакого дохода и, для большей простоты, никаких удержаний, а ставка останется стабильной, он будет получать 300 долларов. Он мог бы получать и большую сумму, если бы у него была скидка, скажем, на медицинское обслуживание, так что его доход минус удержания был негативным еще до вычитания суммы, свободной от обложения. Разумеется, ставки субсидии могут быть прогрессивными, точно так же, как и ставки налога с дохода сверх сумм, свободных от обложения. Подобным образом можно было бы установить минимальный предел, ниже которого ни у кого не опускался бы чистый доход (который теперь по определению включал бы в себя субсидию) – в самом простом случае 300 долларов на человека. Конкретный же предел зависел бы от того, что может позволить себе общество.

Преимущества подобной системы очевидны. Она как бы специально предназначена для борьбы с бедностью. Она оказывает индивидууму наиболее полезную помощь, а именно, наличными. Она носит всеобщий характер и способна заменить множество ныне действующих специальных программ. Она делает явными издержки, на которые приходится идти обществу. Она действует вне рамок рынка. Подобно любым другим мерам, направленным на борьбу с бедностью, она снижает стимул к самовоспомоществованию у получателей помощи, хотя и не устраняет его окончательно

будучи системой замены дохода до определенного фиксированного минимального уровня. Любой дополнительный заработанный доллар всегда означает, что можно выделить больше средств на расходы.

Разумеется, возникнут организационные проблемы, но они представляются мне менее затруднительными, если считать их затруднительными вообще. Предлагаемая система впишется непосредственно в существующую систему налогообложения и будет осуществляться заодно с ней. Нынешняя налоговая система охватывает большинство получателей доходов, а необходимость всеобщего охвата явится побочным продуктом усовершенствования нынешней системы налогообложения доходов. И что еще более важно, если она будет функционировать взамен нынешних лоскутных мер, преследующих те же цели, общее бремя организационных проблем наверняка удастся уменьшить.

С помощью несложных подсчетов можно установить, что предлагаемая система будет гораздо менее дорогостоящей и гораздо более свободной от вмешательства правительства по сравнению с нынешним комплексом мер социального обеспечения. Кроме того, эти подсчеты помогают убедиться, насколько расточительными являются наши нынешние меры, если оценивать их как меры помощи бедным.

В 1961 году правительство выделило на прямые выплаты по социальному обеспечению и всевозможным программам сумму в порядке 33 миллиардов долларов (по федеральному, штатным и местным бюджетам), в том числе на пособия престарелым, страхование по социальному обеспечению, пособия многодетным семьям, общие субсидии, программы поддержания цен на сельскохозяйственную продукцию, общественный жилой фонд и т.п.* Я не включил в эти подсчеты

* Эта цифра соответствует правительственным трансфертным платежам (31,1 млрд. долларов) за вычетом пособий ветеранам войны (4,8 млрд. долларов), в обоих случаях со счетов национального дохода

пособий, выплачиваемых бывшим военнослужащим. Я также не учитывал прямые и косвенные издержки таких мер, как законодательство о минимальной заработной плате, тарифы, ассигнования на лицензирование и т.д., а также затраты на общественное здравоохранение, штатные и местные расходы на содержание клиник, психиатрических лечебниц и тому подобное.

В Соединенных Штатах насчитывается приблизительно 57 миллионов потребительских единиц (семей отдельных людей, не связанных семейными узами). Произведенные в 1961 году затраты в размере 33 миллиардов можно было бы использовать для финансирования прямых денежных выплат наличными, порядка шести тысяч долларов на одну потребительскую единицу, 10 процентам с наиболее низкими доходами. Подобные выплаты повысили бы их доход, который превысил бы средний доход всех потребительских единиц в Соединенных Штатах. Или же тех же затрат хватило бы для выплаты примерно трех тысяч на одну потребительскую единицу 20 процентам с наиболее низкими доходами. Даже если бы мы пошли еще дальше и распространили бы эти выплаты на ту самую одну треть населения, которую деятели Нового курса любили называть голодной, раздетой и бездомной, затрат 1961 года хватило бы на выплаты в размере примерно двух тысяч долларов на потребительскую единицу.

Министерства торговли, плюс федеральные затраты на сельскохозяйственную программу (5,5 млрд. долл. плюс федеральные затраты на общественный жилищный фонд и прочие субсидии на строительство (0,5 млрд. долл.), последние со счетов Казначейства за финансовый год, заканчивающийся 30 июня 1961 года, плюс дополнительная сумма в порядке 0,7 млрд. долл. с равного счета и поправки на административные расходы по федеральным программам, отмененным штатным и местным программам и пр. По моим подсчетам, эта цифра значительно занижена.

что со скидкой на изменение цен составило бы ту сумму дохода, которая в середине 30-х годов отделяла одну треть населения с низкими доходами от верхних двух третей. В настоящее время, с учетом изменения уровня цен, менее одной восьмой потребительских единиц имеют такой же низкий доход, какой имела низшая треть в середине 30-х годов.

Очевидно, что все эти чересчур расточительные программы вряд ли можно оправдать "борьбой с бедностью" даже при самом расширительном толковании этого термина. Программа, обеспечивающая *дополнительный* доход 20 процентам потребительских единиц с самыми низкими доходами, приблизив их к уровню самого низкого дохода остальных потребительских единиц, обошлась бы менее чем в половину наших теперешних затрат.

Главный отрицательный момент идеи негативного подоходного налога связан с ее политическими аспектами. Эта идея ведет к созданию системы, при которой одних вынуждают платить налоги ради выплаты пособий другим. Причем предполагается, что эти другие обладают правом голосовать. Поэтому всегда существует опасность, что из договоренности, по условиям которой подавляющее большинство добровольно обязывается платить налоги ради оказания помощи несчастному меньшинству, оно превратится в систему, при которой большинство ради собственной выгоды навязывает налоги несогласному меньшинству. Поскольку указанная система делает этот процесс столь явным, она, пожалуй, чревата этой опасностью в большей степени, чем другие меры. Я не вижу путей разрешения этой проблемы, кроме самоограничения и упования на добрую волю избирателей.

В 1914 году, касаясь аналогичной проблемы — выплаты пенсий престарелым в Англии — Дэйси писал: "Рассудительный и благожелательный человек, безусловно, может задаться вопросом, окажется ли Англия в целом в выигрыше, гарантировав предоставление пособий по бедности в виде пенсий, с

одновременным сохранением за пенсионером права участия в выборах члена Парламента”.*

Британский опыт пока еще не позволяет дать однозначного ответа на вопрос, заданный Дайси. Англия пришла к всеобщему избирательному праву, не прибегая к лишению гражданских прав ни пенсионеров, ни получателей государственных пособий. Произошло также колоссальное увеличение налогообложения одних в пользу других, что безусловно затормозило развитие Англии и, возможно, даже не облагодетельствовало тех, кто считает себя получателем помощи. Однако эти меры не ликвидировали, по крайней мере до сих пор, британских свобод или преимущественно капиталистический английский строй. И, что более важно, появились некоторые признаки перемен к лучшему и самоограничения со стороны избирателей.

Либерализм и эгалитаризм

Сердцевиной философии либерализма является вера в достоинство человека, в его свободу максимально развивать свои способности и использовать свои возможности по собственному разумению с единственным условием, что он не будет препятствовать другим людям поступать подобным же образом. Из этого вытекает вера в равенство людей в одном смысле и в их неравенство в другом. Каждый человек имеет одинаковое право на свободу. Это важное и фундаментальное право именно потому, что люди отличаются друг от друга, потому что один человек может распорядиться своей свободой совсем по-иному, чем другой, и при этом внести больше, чем другой, в общую культуру общества, в котором живет множество людей.

* A.V. Dicey, *Law and Public Opinion in England*, (2nd ed., London: Macmillan, 1914), p. XXXV.

По этой причине сторонник либерализма проводит резкое различие между равенством прав и равенством возможностей, с одной стороны, и материальным равенством, или равенством последствий, с другой. Он может приветствовать тот факт, что свободное общество по сути дела более тяготеет к материальному равенству, чем какое-либо другое из всех до сих пор известных. Но он будет считать это желательным побочным продуктом свободного общества, а не его главным оправданием. Он будет приветствовать меры, способствующие как свободе, так и равенству, как например, меры, направленные на ликвидацию власти монополий и усовершенствование функционирования рынка. Он рассматривает частную благотворительность, рассчитанную на оказание помощи менее удачливым, как пример разумного пользования свободой. И он может одобрительно относиться к действиям государства, направленным на борьбу с бедностью, как к более эффективному средству, с помощью которого большая часть общества может достичь общей цели. Однако он будет при этом сожалеть о том, что принудительными действиями пришлось заменить добровольные.

До этой черты согласен идти и эгалитарист. Но он хочет пойти еще дальше. Он готов отстаивать передачу от одних к другим, но не потому, что это более эффективное средство, с помощью которого эти "одни" могут достигнуть поставленной перед собою цели, но из принципа "справедливости". В этом пункте равенство вступает в острый конфликт со свободой и нужно делать выбор. Нельзя быть одновременно эгалитаристом в этом смысле и либералом.

Глава XIII

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В 20-е и 30-е годы интеллектуалы в Соединенных Штатах были поголовно убеждены в том, что капитализм является порочной системой, препятствующей благосостоянию экономики и, следовательно, свободе, и что надежда на будущее лежит в большей степени сознательного контроля политической власти над экономикой. Обращение интеллектуалов в эту веру не было следствием воздействия примера какого-нибудь реального коллективистского общества, хотя оно несомненно было ускорено установлением коммунистического строя в России и теми восторженными надеждами, которые на него возлагались. Обращение интеллектуалов происходило под влиянием сравнения между существующим положением дел, со всеми его реальными несправедливостями и недостатками, и воображаемым положением дел. Действительность сравнивали с идеалом.

В то время вряд ли было возможно что-нибудь иное. Правда, человечество пережило много эпох централизованного контроля и дотошного вмешательства государства в экономику. Но ведь в политике, в науке, в технике произошли революционные изменения. Конечно же, слышались аргументы, мы способны на большее при демократической политической структуре, при современных орудиях труда и при современной науке, чем в прежние века.

Настроения тех лет живы до сих пор. По-прежнему сохраняется тенденция считать желательным любое вмешательство со стороны правительства, приписывать все зло рынку и оценивать любые новые предложения о правительственном контроле с помощью идеальных мерок, предполагая, что осуществлять эти предложения будут способные и беспристрастные лица, свободные от влияния конкретных заинтересованных

групп. Сторонники ограниченного правительства и свободного предпринимательства по-прежнему вынуждены обороняться.

А, между тем, условия изменились. Ныне мы полагаем опытом правительственного вмешательства в течение нескольких десятилетий. Нет больше нужды сравнивать фактическое функционирование рынка и идеальное правительственное вмешательство. Мы можем теперь сравнивать одни действительные факты с другими.

Если мы займемся таким сравнением, станет ясно, что разница между фактическим и идеальным функционированием рынка – сколь бы велика она в действительности ни была – не идет ни в какое сравнение с разницей между фактическими последствиями правительственного вмешательства и теми последствиями, которые имелись в виду. Кто способен сегодня усмотреть сколько-нибудь значительную надежду на продвижение дела человеческой свободы и достоинства в массовой тирании и деспотизме, укоренившимся в России? Маркс и Энгельс писали в "Коммунистическом манифесте": "Пролетариям нечего терять, кроме своих цепей. Приобретут же они весь мир". Кто может сегодня сказать, что цепи пролетариев в Советском Союзе слабее цепей пролетариев в Соединенных Штатах, в Англии, во Франции, в Западной Германии или в любом государстве Запада?

Обратим внимание на свои "домашние" дела. Какая из великих "реформ" последнего десятилетия достигла своих целей? Оправдались ли благие намерения сторонников этих реформ?

Регулирование железнодорожных операций с целью защиты интересов потребителей быстро превратилось в орудие, с помощью которого железные дороги защищают самих себя от конкуренции новых соперников – разумеется, за счет потребителей.

Подходный налог, первоначально взимавшийся по низким ставкам, а затем использованный в качестве средства для перераспределения дохода в пользу низших классов, превратился в фасад для прикрытия

лазеск и специальных оговорок, которые практически лишают высокие прогрессивные ставки (на бумаге) их эффективности. Единая 23 1/5-процентная ставка с ныне подлежащего обложению дохода принесла бы такие же поступления, какие приносят нынешние прогрессивные ставки в пределах от 20 до 91 процента. Подоходный налог, который, как предполагалось, должен был уменьшить неравенство и способствовать рассредоточению богатства, на практике благоприятствовал реинвестиции прибылей корпораций, способствуя тем самым росту крупных корпораций, тормозя операции рынка капитала и предотвращая создание новых предприятий.

Валютные реформы, которые должны были обеспечить стабильность экономической деятельности и цен, обострили инфляцию во время и после Первой мировой войны и вызвали впоследствии самый высокий уровень нестабильности из всех, когда-либо наблюдавшихся. Руководящие кредитно-денежные учреждения, возникшие в результате этих реформ, несут прямую ответственность за перерастание серьезного экономического спада в катастрофическую Великую депрессию 1929-33 годов. Система, созданная для предупреждения банковской паники, породила самую ужасную банковскую панику за всю американскую историю.

Сельскохозяйственная программа, предназначавшаяся для оказания помощи безденежным фермерам и для реорганизации хаотической структуры сельскохозяйственного производства, превратилась в национальный скандал, сопровождавшийся разбазариванием общественных средств, неправильным использованием ресурсов, установлением все более жесткого и дотошного контроля над фермерами, серьезными помехами внешней политике Соединенных Штатов и в довершение ко всему этому лишь незначительной помощью безденежным фермерам.

Программа жилищного строительства, как предполагалось, должна была улучшить жилищные условия

бедняков, уменьшить преступность несовершеннолетних и способствовать уничтожению трущоб. На самом же деле она ухудшила жилищные условия бедняков, способствовала росту преступности несовершеннолетних и усилила упадок городов.

В 30-е годы слово "рабочий" в интеллектуальных кругах было синонимом слова "профсоюз"; веру в чистоту и непорочность профсоюзов можно было сравнить только с верой в домашний очаг и материнство. Было принято обширное законодательство, благоприятное для профсоюзов и обеспечивавшее установление "справедливых" трудовых отношений. Профсоюзы нажились силой. К 50-м годам слово "профсоюз" превратилось чуть ли не в ругательство; они перестали ассоциироваться с "рабочими", и никто уже больше автоматически не верил в то, что ризы их чисты.

Была принята программа социального обеспечения, призванная узаконить право на получение помощи и устранить необходимость оказания помощи без посредничества государства. Миллионы людей получают в настоящее время пособия по программе социального обеспечения. Тем не менее, списки нуждающихся в помощи становятся все длиннее, а суммы, расходуемые на оказание помощи "без посредничества государства", все растут и растут.

Этот список легко можно продолжить: программа закупки серебра в 30-е годы, проекты создания государственных гидроэлектростанций, программы оказания помощи иностранным государствам в послевоенные годы, Федеральная комиссия по связи, программы переустройства городов, программы создания стратегических запасов — эти и многочисленные другие проекты имели совершенно иные последствия по сравнению с намеченными и, как правило, прямо противоположные им.

Были и некоторые исключения. Скоростные автомагистрали, пересекающие страну вдоль и поперек, великолепные плотины, перегородившие могучие реки, выведенные на орбиту искусственные спутники —

все это свидетельство способности правительства распоряжаться крупными ресурсами. Система школьного образования, при всех ее проблемах и недостатках, при всей необходимости усовершенствовать ее, благодаря активизации рыночных факторов расширила круг возможностей, доступных молодежи Америки, и способствовала распространению свободы. В ней отразились проникнутые духом гражданственности усилия многих десятков тысяч членов местных школьных советов и решимость общественности принять на себя тяжелое налоговое бремя ради общественной цели. Антитрестовское законодательство Шермана, несмотря на всю сложность его практического применения, одним фактом своего существования способствовало поддержанию конкуренции. Меры в области общественного здравоохранения привели к сокращению инфекционных заболеваний. Программы помощи помогли вызволить из несчастья людей, оказавшихся в бедственном положении. Местные власти часто представляли в распоряжение общин средства, необходимые для поддержания их нормальной деятельности. Поддерживались законность и порядок, хотя во многих больших городах осуществление правительством даже этой элементарной функции было далеким от совершенства. Будучи жителем Чикаго, я говорю об этом как лицо заинтересованное.

Если подвести итог, он несомненно окажется удручающим. Большая часть новых программ, развернутых правительством за прошедшие несколько десятилетий, не достигла своих целей. Соединенные Штаты продолжали двигаться по пути прогресса; американские граждане стали лучше питаться, лучше одеваться, улучшились их жилищные условия и средства транспорта; сгладились классовые и социальные различия; стало менее неблагоприятным положение национальных меньшинств; культура населения развивалась стремительными темпами. Все эти плоды принесла частная инициатива и предприимчивость людей, действовавших сообща через посредство рынка, свободного от

ограничений. Правительственные меры тормозили этот прогресс, а не способствовали ему. Пойти на эти меры и преодолеть их мы смогли только благодаря исключительной производительной способности рынка. Невидимая рука, направляющая прогресс, оказалась более могучей, чем рука видимая, тянувшая в сторону регресса.

Случайность ли, что многие правительственные реформы последних десятилетий потерпели фиаско, что радужные надежды были развеяны в прах? Не произошло ли это потому, что ошибки были допущены в отдельных частных деталях этих программ?

Я полагаю, что ответ на этот вопрос может быть дан заведомо отрицательный. Основным пороком этих программ является то, что они предназначены через посредство правительства принудить людей действовать вопреки своим собственным непосредственным интересам, якобы в общих интересах. Они пытаются разрешить видимое столкновение интересов или различие мнений по поводу различных интересов не с помощью создания механизма, способного устранить это столкновение, и не путем убеждения людей в целесообразности наличия различных интересов, но путем принуждения людей действовать вопреки своим собственным интересам. Они замещают ценности участников ценностями посторонних: либо одни люди указывают другим, что является для них благом, либо правительство берет у одних, чтобы облагодетельствовать других. По этой причине такие меры вызывают противодействие одной из самых сильных и самых творческих сил, известных человеку: стремления миллионов людей отстаивать свои собственные интересы и жить, руководствуясь своей собственной системой ценностей. Это главная причина того, что такие меры столь часто приводили к прямо противоположным результатам. В этом заключается также один из основных источников силы свободного общества и объяснение того, почему правительственное регулирование не может его задушить.

Интересы, о которых я говорю, — это интересы не просто узко эгоистичные. Напротив, они включают в себя целый комплекс непреходящих ценностей, ради которых люди готовы пожертвовать своим состоянием и своей жизнью. Немцы, отдавшие жизнь в борьбе против Адольфа Гитлера, преследовали свои собственные интересы так, как они их себе представляли. То же самое можно сказать о людях, которые, не считаясь со временем и проявляя огромную энергию, занимаются благотворительной, просветительской и религиозной деятельностью. Естественно, что подобные интересы являются главными для немногих. Заслуга свободного общества в том, что оно, тем не менее, открывает полный простор для удовлетворения этих интересов и не подчиняет их узкоматериалистическим интересам, преобладающим среди основной части человечества. По этой причине капиталистические общества являются менее стяжательскими по сравнению с обществами коллективистскими.

Почему же, в свете вышесказанного, бремя приведения доказательств от противного по-прежнему лежит на тех из нас, кто выступает против правительственных программ и пытается уменьшить несоразмерно большую роль правительства? Предоставим слово для ответа Дайси: "Положительный эффект правительственного вмешательства, особенно в виде законодательства, является прямым, немедленным и так сказать, зримым, тогда как его дурные последствия являются постепенными, косвенными и скрытыми от глаз... Не помнит... большинство людей и о том, что государственные инспекторы могут быть некомпетентными, небрежными, а в отдельных случаях даже и продажными людьми...; мало кто осознает ту неоспоримую истину, что Государство помогает ликвидировать самовоспомоществование. Поэтому большинство человечества чуть ли не по необходимости с незаслуженной благожелательностью относится к правительственному вмешательству. Этому естественному предрассудку может противостоять только наличие в данном обществе...

презумпции или предрасположенности к свободе личности, т.е. к свободному предпринимательству. По этой причине простой упадок веры в самовоспомоществование – а подобный упадок является фактом – сам по себе представляет достаточное объяснение расширения законодательства, ведущего к социализму”.*

Сохранению и распространению свободы угрожает ныне опасность с двух сторон. Одна опасность является очевидной и определенной. Это опасность внешняя, исходящая от злокозненных владык Кремля, которые грозят нас “похоронить”. Другая – гораздо более тонкая. Это внутренняя опасность, исходящая от людей с благими намерениями и доброй волей, которые хотят нас переделать. Неспешность убеждения и примера в достижении будоражащих их воображение великих социальных преобразований внушает им нетерпение, они рвутся к использованию государственной власти для достижения своих целей и уверены, что им удастся добиться своего. Если они придут к власти, они не сумеют немедленно добиться своих целей и, кроме того, создадут такое коллективистское государство, от которого в ужасе отшатнутся и первыми жертвами которого станут они сами. Концентрацию власти невозможно обезвредить с помощью благих намерений ее творцов.

Обе эти опасности, к сожалению, усиливают одна другую. Даже если нам удастся избежать ядерной катастрофы, угроза Кремля вынуждает нас выделять ощутимую часть своих ресурсов на оборону. Важная роль правительства как покупателя значительной части нашей продукции и единственного покупателя продукции многих фирм и отраслей промышленности уже приводит к концентрации опасной доли экономической власти в руках политических властей, изменяет климат, в котором функционирует бизнес, и критерии,

* A.V. Dicey, *op. cit.*, pp. 257-258.

необходимые для делового успеха, и с помощью этих и иных способов ставит под угрозу свободный рынок. Этой опасности мы избежать не можем. Но мы без нужды усиливаем ее, продолжая нынешнее широкое правительственное вмешательство в области, не связанные с обороноспособностью страны, и принимая все новые правительственные программы, от медицинского обслуживания престарелых до исследования Луны.

Как выразился однажды Адам Смит, "Страну погубить нелегко". Наша основная структура ценностей и переплетающаяся сеть свободных институтов способны выдержать немало. Я верю в то, что мы сумеем сохранить и распространить свободу, несмотря на размеры военных программ и на экономическую власть, сосредоточенную ныне в Вашингтоне. Но мы сможем добиться этого только в том случае, если осознаем грядущую нам опасность, только если убедим своих сограждан, что свободные институты предлагают более надежный, хотя временами и более медленный путь к достижению целей, к которым они стремятся, нежели принудительная власть государства. Надежным предвестником этого являются проблески перемен, уже заметные в интеллектуальном климате.

С H A L I D Z E P U B L I C A T I O N S
505 EIGHTH AVENUE, NEW YORK, N.Y. 10018

К А Т А Л О Г

1982

<i>Л. Копелев.</i> На крутых поворотах короткой дороги	7.00
<i>Юз Алешковский.</i> Синенький скромный платочек. Скорбная повесть.	7.00
<i>А. Дюма.</i> Ожерелье королевы.	9.50
<i>Л. Шатуновская.</i> Жизнь в Кремле.	15.00
<i>Н. Хрущев.</i> Воспоминания. Книга 1-я.	12.00
<i>Н. Хрущев.</i> Воспоминания. Книга 2-я.	12.00
<i>В. Буковский.</i> Письма русского путешественника.	12.00
<i>И. Кичанова-Лифшиц.</i> Прости меня за то, что я живу. Воспоминания о Зоценко, Олеше, Лебедеве, Маршаке и др.	10.00
<i>В. Чалидзе.</i> Победитель коммунизма.	7.00
<i>Р. Орлова.</i> Последний год жизни Герцена.	6.00
<i>Ю. Айхенвальд.</i> Дон Кихот на русской почве.	15.00
<i>Н. Валентинов.</i> Встречи с Лениным.	12.00
<i>И. Евреинов.</i> История телесных наказаний в России.	15.00
Ответственность поколения.	8.00
<i>Е. Гнедин.</i> Выход из лабиринта.	8.00
<i>Э. Кольман.</i> Мы не должны были так жить.	18.00
<i>И. Новиков.</i> Эрнст Неизвестный: искусство и реальность.	10.00
Грузинские блюда.	6.00

ЗАКАЗЫ ТОЛЬКО ПО ПОЧТЕ
Добавьте 50 ¢ за пересылку каждой книги

“СССР: ВНУТРЕННИЕ ПРОТИВОРЕЧИЯ”

Единственный *проблемный* русскоязычный

журнал об СССР за рубежом.

Выходит нерегулярно, 300-400 страниц,
цена выпуска – 15.00

Выпуск первый

И. Бирман. Противоречивые противоречия (заметки о советской экономической теории и практике); *Н. Садомская.* Новая обрядность и интеграция в СССР; *Б. Шрагин.* Оппозиционные настроения в научных городках; *В. Чалидзе.* О праве наций на самоопределение; *С. Глузман.* Страх свободы: декомпенсация психического состояния или феномен существования?; *И. Яхот.* Судьба статистики и математических методов в социологии (30-е годы); *В. Козловский.* Материалы к изучению языка одной субкультуры. Московские таксисты; *Г. Давыдов.* О заключенных-уголовниках.

Выпуск второй

П. Самюэлсон. Альтернативные экономические системы; *А. Канцелелинбойген.* Цветные рынки и советская экономика; *К. Симис.* Вторая экономика и коррупция в районном звене; *А. Никольская.* Об экономике советской семьи; *К. Буржуадемов.* Я обвиняю; *С. Пухов.* Отношение москвичей к профсоюзу “Солидарность”; *С. Бабенышева.* Цена прозрения; *А. Канцелелинбойген.* Нужны ли в СССР Дон Кихоты?

Выпуск третий

Максудов. Некоторые причины роста смертности в СССР; *М. Гефтер.* Слово о деле; *В. Козловский.* Сталин в русской жаргонной лексике. *Епископ Феодосий и Глеб Якунин* о положении православной церкви; *И. Маховиков.* Уничтожение командных кадров Красной Армии; *И. Яхот.* Гибель тектологии Богданова; *Р. Орлова* о Фриде Вигдоровой; *В. Панова.* Главы из воспоминаний; *Н. Хрущев.* Секретное письмо президенту Кеннеди о Кубинском кризисе (26 октября 1962 г.).

Выпуск четвертый (выходит в мае)

Генрих Белль. Портфель Сахарова; Воспоминания *Р. Орловой* и *Л. Копелева* о Корнее Чуковском; *Ю. Фельштинский.* Об амнистиях послереволюционных лет; *Е. Кримерман.* Письмо из Бессарабии; Из воспоминаний *В. Пановой* (окончание); *М. Алексеев.* Об алкоголизме в СССР. *В этом выпуске: Документы советско-германских отношений 1939-1941 гг.*

Добавьте 50 с за пересылку каждой книги

<i>П. Миллюков. Воспоминания государственного деятеля.</i> 400 стр.	15.00
<i>З. Фрейд. Толкование сновидений.</i>	15.00
<i>Ф. Ницше. Так говорил Заратустра.</i>	15.00
<i>Б. Рассел. История западной философии.</i>	30.00
<i>С. Киркегор. Наслаждение и долг.</i>	15.00
<i>С. Киркегор. Страх и трепет.</i>	6.00
Панорама современных идей. Перевод с французского под ред. <i>Е. Еткинда.</i>	15.00
<i>Сергей Булгаков. Философия хозяйства.</i>	15.00
Коран. Пер. <i>Крачковского.</i>	20.00
<i>Г. Федотов. Россия и свобода.</i>	15.00
<i>О.И. Мейендорф. Православие в современном мире</i>	12.00
<i>И. Яхот. Подавление философии в СССР (20-30 гг.).</i>	15.00
<i>Б. Вышеславцев. Кризис индустриальной культуры.</i>	15.00
<i>С. Трубецкой. Энциклопедия права.</i>	15.00
Солженицын в Гарварде. Пер. с англ.	15.00
Справочник. Русскоязычный Нью-Йорк.	1.00
<i>Мильтон Фридман. Капитализм и свобода.</i>	15.00
Панорама гуманитарных знаний. Перевод с франц. под ред. <i>Е. Еткинда</i>	15.00
Добавьте 50 с за пересылку каждой книги	

Проблемы Восточный Европы. Журнал под ред. <i>Ф. и Л. Силницких</i> . Выпуски 1 и 2	9.00
выпуск 3-4	15.00
<i>В. Чалидзе</i> . Иностранец в Советском Союзе: юридическая памятка.	6.00
<i>Ф. Яноух</i> . Китай далекий и близкий.	7.00
Законодательство о религиозных культурах в СССР.	9.00
<i>А. Зимин</i> . Социализм и неосталинизм.	9.00
<i>П. Кушников</i> . Армейский дневник 1917 года.	10.00
<i>П. Гарви</i> . Профессиональные союзы в России.	7.50
<i>З. Авалов</i> . Присоединение Грузии к России.	15.00
<i>З. Авалов</i> . Независимость Грузии в международной политике 1918-1921 гг.	15.00
<i>Ю. Фельштинский</i> . История ленинской провокации. (Убийство Мирбаха).	10.00
Цыганско-русский словарь.	25.00
Книги других издательств	
<i>Л. Троцкий</i> . Моя жизнь.	20.00
<i>Л. Троцкий</i> . История русской революции.	30.00
Бюллетень оппозиции. Под ред. <i>Л. Троцкого</i> . 4 тома.	120.00

Добавьте 50 с запересылку каждой книги

ХРОНИКА ПРЕСС

- Андрей Сахаров. О стране и мире.* 183 стр., цена - 10.00
Андрей Сахаров. Тревога и надежда. 198 стр., цена -- 8.00
Лидия Чуковская. Открытое слово. 111 стр., цена -- 5.00
Анатолий Марченко. От Тарусы до Чуны. 122 стр., цена - 5.00
Михаил Лунин. Сочинения. 175 стр., цена -- 10.00
Валерий Чалидзе. Уголовная Россия. 395 стр., цена -- 12.00
Бenedикт Лившиц. Полутораглазый стрелец.
204 стр., цена -- 8.00
Александр Некрич. Наказанные народы. 170 стр., цена -- 7.00
Мария Иоффе. Одна ночь. 130 стр., цена -- 7.00



ЮБИЛЕЙНЫЙ СБОРНИК

К ШЕСТИДЕСЯТИЛЕТИЮ А. Д. САХАРОВА

Редакторы А. Бабенышев, Р. Лерт и Е. Печуро

Цена 12 долларов.

БЕСТСЕЛЛЕР

Владимир Буковский

И ВОЗВРАЩАЕТСЯ ВЕТЕР...

Цена 12 долларов