

Милтон Фридман
Капитализм и свобода

Milton Friedman
Capitalism and Freedom

The University of Chicago Press
Chicago

Милтон Фридман
Капитализм и свобода

УДК 330.831.84
ББК 65.01:66.0
Ф88

Книга написана при участии Роуз Фридман

Перевод с английского	Владимир Козловский Игорь Пильщиков (предисловия к русскому изданию и изданию 2002 года)
-----------------------	--

Редактор	Игорь Пильщиков
----------	-----------------

Дизайн	Анатолий Гусев
--------	----------------

Фридман М.
Ф88 Капитализм и свобода / Пер. с англ.
М.: Новое издательство, 2006. — 240 с.
(Библиотека Фонда «Либеральная миссия»)

ISBN 5-98379-054-4

Книга лауреата Нобелевской премии по экономике 1976 года и одного из самых известных экономистов послевоенной эпохи — «Капитализм и свобода» Милтона Фридмана — относится к числу наиболее значительных политэкономических трудов XX века. Высказанные в ней идеи ограничения вмешательства государства в экономику и взаимосвязи экономической и политической свободы, гибкого валютного курса и плоской шкалы подоходного налога, разгосударствления образования и системы социального обеспечения, создания контрактной армии и многие другие стали фундаментом для большей части либеральных реформ, осуществляемых в последние десятилетия в самых разных странах мира.

УДК 330.831.84
ББК 65.01:66.0

ISBN 5-98379-054-4

© 1962, 1982 by The University of Chicago.
All rights reserved
© Фонд «Либеральная миссия», 2005
© Новое издательство, 2005

Оглавление

<i>Егор Гайдар. Истоки радикализма</i>	7
Предисловие к русскому изданию	10
Предисловие к изданию 2002 года	13
Предисловие к изданию 1982 года	16
Предисловие	20

Капитализм и свобода

Введение	25
Глава I Взаимосвязь между экономической и политической свободой	31
Глава II Роль государства в свободном обществе	47
Глава III Контроль над деньгами	63
Глава IV Международные финансовые и торговые отношения	81
Глава V Бюджетная политика	100
Глава VI Роль государства в сфере образования	110
Глава VII Капитализм и дискриминация	133
Глава VIII Монополия и социальная ответственность труда и капитала	143
Глава IX Лицензирование профессиональных занятий	161
Глава X Распределение дохода	187
Глава XI Меры социального обеспечения	205
Глава XII Борьба с бедностью	219
Заключение	226

Указатель 233

Истоки радикализма

Представленная вниманию читателей книга — классика экономико-политической литературы второй половины XX века. Немного работ оказали столь сильное влияние на ход обсуждения ключевых проблем общественного развития в течение последних десятилетий. Она не нуждается в пространным предисловии. То, что автор хотел сказать российскому читателю, он сделал лучше, чем это может сделать кто бы то ни было другой.

Отнюдь не со всем, что написано в этой работе, могу полностью согласиться. Эту книгу, на мой взгляд, должен прочитать любой культурный человек, вне зависимости от того, разделяет он взгляды автора или нет. В последнем случае хотя бы для того, чтобы с ним грамотно полемизировать.

Остановлюсь лишь на одном моменте, который важно понимать — истоках радикализма М. Фридмана. Могу себе представить читателя, который сочтет, что он имеет дело с произведением оторванного от жизни сумасброда и отложит книгу, увидев в конце главы II, что автор выступает за демонтаж организованных государством пенсионных систем. Это будет ошибкой. Работу М. Фридмана трудно понять вне контекста идеологической обстановки того времени, когда он читал обобщенные в ней лекции.

Период середины 1950-х — начала 1960-х годов — пожалуй, пик влияния дирижистских и социалистических идей в мире. Динамический рост экономик социалистических стран еще не прерван нарастающими трудностями их развития в 1970-х годах, президент США Дж. Кеннеди и премьер-министр Великобритании Г. Макмиллан обсуждают, что они будут делать, когда СССР превзойдет США по уровню экономической мощи¹. В общественном сознании доминирует убежденность в благотворности расширения государственного участия в регулировании экономических процессов и увеличения доли государственных расходов в валовом внутреннем продукте. Левые интеллектуалы, весьма влиятельные в академиче-

¹ *Horne A. Harold Macmillan. London, 1989. Vol. II: 1957–1986. P. 303.*

ских кругах, доказывают, что кажущиеся им очевидными преимущества социалистической экономики можно соединить с сохранением политических свобод.

Сама эта интеллектуальная атмосфера, продукт исторического развития предшествующих полутора веков², через 20 лет под влиянием нарастающего кризиса «государства всеобщего благосостояния», проблем социалистических экономик в СССР и Восточной Европе и их последующего краха радикально изменится. Но в конце 1950-х — начале 1960-х годов это мало кто способен понять.

Идейные либералы³, такие как Ф. Хайек и М. Фридман — незначительное меньшинство в университетском сообществе. Их влияние на обсуждение принципиальных проблем экономики и политики даже в США, не говоря уже о странах Западной Европы, крайне ограничено. Да, их работы закладывают основу долгосрочного изменения доминирующей в мире при обсуждении социально-экономической проблематики парадигмы, повестки дня экономической политики конца 1970-х — начала 1980-х годов, связанной с именами Р. Рейгана и М. Тэтчер. Но это станет понятно не скоро. В то время, когда была написана представленная вниманию читателей книга, все это — взгляды людей, которые кажутся большинству современников архаичной сектой, не способной забыть об идеалах конца XVIII — начала XIX века. Когда к тебе относятся как к сектанту, это неизбежно стимулирует радикализацию позиции. Вне этого контекста можно неточно оценить написанное в книге.

История учит, что в меняющемся мире и радикальные идеи могут оказаться востребованными, воплощенными на практике. В конце главы II М. Фридман пишет: «Принципам свободного рынка соответствует добровольная армия, иными словами, наем солдат на службу. Непростительно не платить цену, требуемую для привлечения надлежащего числа солдат. Нынешняя система неравноправна и произвольна, она серьезно ущемляет свободу... и, скорее всего, обходится еще дороже, чем рыночная альтернатива (другое дело — всеобщее военное обучение для подготовки резервистов на случай войны; его можно оправдать, исходя из либеральных традиций)».

² Гайдар Е.Т. Долгое время: Россия в мире: Очерки экономической истории. М., 2005. С. 91–98.

³ Сам М. Фридман обращает внимание на то, в какой степени это слово в американской традиции XX века оказалось искаженным по отношению к его первоначальному смыслу, и тем ни менее считает возможным употреблять его для обозначения собственных взглядов.

В то время, когда эти слова были сказаны, необходимость сохранения призыва в мирное время была аксиомой для военно-политической элиты Соединенных Штатов, а обсуждение возможности его отмены — очевидным признаком отрыва от жизненных реальностей. Примерно 15 лет спустя М. Фридман стал одним из ключевых членов созданной президентом США Р. Никсоном комиссии по подготовке реформы системы комплектования вооруженных сил. Комиссия представила документы, послужившие основой перехода Соединенных Штатов к полностью профессиональной армии, сочетающейся с подготовкой резервистов. В общественной полемике, предшествовавшей в США этому решению, роль выступлений и статей М. Фридмана была серьезной.

Специалисты по налоговым вопросам хорошо знали, какие трудноразрешимые проблемы в организации системы мобилизации государственных доходов связаны с использованием прогрессивного подоходного налога. Но идея перехода от прогрессивного подоходного налога к плоскому, высказанная в числе прочих в этой книге, в конце 1950-х годов общественному мнению могла показаться поразительно экзотичной. Сегодня подобная реформа на практике реализована в России, Украине, Словакии, Эстонии, активно обсуждается на постсоветском пространстве и в Восточной Европе, стала темой серьезных дискуссий в Англии и Германии.

Знакомясь с работой такого глубокого и проницательного мыслителя, как М. Фридман, полезно помнить: то, что сегодня представляется экзотикой, завтра может стать одним из ключевых элементов политической повестки дня.

*Егор Гайдар,
директор Института экономики переходного периода*

Предисловие к русскому изданию

Мы с женой были в России только однажды — осенью 1962 года, когда англоязычная версия этой книги была впервые напечатана в Соединенных Штатах. В то же время при советском режиме нельзя было и думать о легальной русской версии, хотя позже я узнал, что какие-то самиздатские переводы ходили по рукам.

Более подробно мы описали нашу трехнедельную поездку в наших мемуарах¹. Вот несколько отрывков, которые все, как нарочно, были написаны моей женой Роуз.

Сельская местность, которую мы видели по пути из Варшавы в Москву [мы ехали из Варшавы в Москву на туристическом автобусе — это отдельная история], мало изменилась по сравнению с описаниями 50–100-летней давности.

Тот же деревенский колодец и телеги, запряженные лошадьми, преобладание женщин, гнущихся в три погибели на полевых работах, и почти полное отсутствие механизированного оборудования. Деревни в основном погружены в темноту; только в редких сельсоветах горит свет...

В Москве нас поразило государственное богатство посреди людской нищеты. Люди, торопливо шедшие по улицам, были бедно одеты. Витрины были однообразны, а товары жутко дорогие — оценивать ли их в долларах по официальному курсу или в рублях относительно среднего дохода. Было построено много жилых домов, но, судя по нашему личному опыту, приобретенному в недавно возведенных гостиницах в Минске и Смоленске, качество жилья было невероятно низким...

С другой стороны, новый Дворец Советов в Кремле представлял собой великолепное современное здание из алюминия и стекла и столь же великолепным оказался Дворец пионеров, предназначенный для внешкольных занятий

¹ *Friedman M., Friedman R.D. Two Lucky People: Memoirs. Chicago: University of Chicago Press, 1998. P. 282–290.*

подростков. Как мы заметили, подростков, которые занимались во дворце, привозили туда в первоклассных автомобилях с шоферами. Опера, балет, кукольный театр — все было прекрасно. Все было для привилегированных...

Мы приехали в Советский Союз исключительно в качестве туристов. Однако советские экономисты, которых мы принимали в Чикаго, уговаривали нас увидеть своими глазами, что такое Советский Союз, давая понять, что они будут готовы нам все показать. По нашей просьбе гид из «Интуриста» позвонил некоторым из этих экономистов. Один из них сказался больным, других, как выяснилось, в этот момент не было в городе, третьи не могли заняться нами по каким-то иным причинам.

Я [Роуз] резюмировала наши впечатления от Советского Союза в журнале *Oriental Economist* в октябре 1976 года, когда воспоминания еще были свежи: «Трудно выразить словами угнетающее чувство, охватившее нас во время поездки в Советский Союз. Не было ничего конкретного, чему мы могли бы приписать свой страх. Атмосфера была такой, что казалось, будто за нами постоянно следят. Вездесущие громкоговорители, торчащие в каждом гостиничном номере; ощущение, что можно пойти только в определенные места, причем пойти только вместе с тем или иным гидом из „Интуриста“... Обычные люди, с которыми мы иногда сталкивались и пытались поговорить, казалось, боялись разговаривать с иностранцами и все время оглядывались, чтобы посмотреть, кто нас слушает».

В нас вселяло надежду дружелюбие тех, с кем мы встречались, — оно особенно проявлялось, когда мы говорили, что мы американцы. Судя по их вопросам, советская пропаганда убедила людей, что американцы хотят начать войну.

Почти все, с кем мы разговаривали, выражали большое беспокойство в связи с войной и настаивали, чтобы мы передали дома, что советские люди не хотят войны с Америкой. С другой стороны, пропаганда не сумела вселить в них убеждение насчет низкого уровня жизни американцев. Люди, с которыми мы встречались, всегда интересовались, насколько хорошо живут американцы. Они никогда не спрашивали, есть ли у нас дом, а — сколько у нас домов. Или: сколько у нас машин?

Благодаря нашему былому опыту я еще больше рад, что «Капитализм и свобода» выходит наконец в России и будет доступна людям, которые больше, чем иные, могут оценить взаимосвязь между человеческой свободой и капитализмом. Сущность капитализма — частная собственность, и она является источником человеческой свободы. То, что принадлежит всем, не принадлежит никому. Тем, чем надежно владеет один, могут воспользоваться для удовлетворения своих нужд другие с помощью добровольной кооперации — а это сущность свободы.

Многие детали, обсуждающиеся в этой книге, устарели и уже не имеют значения. Однако основные принципы сохраняют свою ценность и актуальность для решения проблем, с которыми сталкиваются страны распавшегося Советского Союза при строительстве свободного и процветающего общества.

*Сан-Франциско, Калифорния
25 октября 2005 года*

Предисловие к изданию 2002 года

В предисловии к изданию этой книги, вышедшему в 1982 году, я описал кардинальное изменение общественного мнения, выразившееся в том, насколько по-разному были восприняты «Капитализм и свобода», впервые опубликованная в 1962 году, и другая книга, которую я также написал вместе со своей женой — «Свобода выбирать» (Free to Choose), трактующая предметы в том же философском ключе, но вышедшая впервые в 1980-м. Общественное мнение менялось по мере того и отчасти из-за того, как расширялась роль государства и правительства под влиянием идеи государства всеобщего благосостояния и кейнсианских взглядов. В 1965 году, когда я читал лекции, которые моя жена помогла мне оформить в книгу, государственные расходы в США — на федеральном уровне, на уровне штатов и на местном уровне — составляли 26% национального дохода. Большая часть расходов шла на оборону. Невоенные расходы составили 12% национального дохода. Через четверть века, в 1982 году, когда вышло новое издание книги, общий объем государственных расходов вырос до 39% национального дохода, а невоенная доля возросла более чем вдвое, составив 31% национального дохода.

Изменение общественного мнения принесло свои плоды. Оно проложило дорогу избранию Маргарет Тэтчер в Великобритании и Рональда Рейгана в Соединенных Штатах. Они сумели обуздать левиафана, если не сломить его. Общий объем государственных расходов в США постепенно опустился с 39% национального дохода в 1982 году до 36% национального дохода в 2000-м, но это в основном произошло вследствие снижения военных затрат. Невоенные расходы остались приблизительно на том же уровне: 31% в 1982 году, 30% в 2000 году.

Общественное мнение получило дополнительный толчок для развития в том же направлении после падения Берлинской стены в 1989 году и распада Советского Союза в 1992-м. Так пришел к драматическому концу семидесятилетний эксперимент — соревнование двух альтернативных способов организации экономики: сверху вниз vs. снизу вверх, социализма vs. капитализма. Результаты

этого эксперимента были предсказаны аналогичными экспериментами меньшего масштаба: Гонконг и Тайвань vs. материковый Китай, Западная Германия vs. Восточная Германия, Южная Корея vs. Северная Корея. Но потребовались драма Берлинской стены и распад СССР, чтобы сделать эти результаты достоянием житейской мудрости, и теперь мало кто сомневается, что централизованное планирование — это действительно «дорога к рабству», как озаглавил свою блистательную полемическую работу 1944 года Фридрих А. Хайек.

То, что справедливо по отношению к Соединенным Штатам и Великобритании, справедливо и относительно других западных развитых стран. В первые послевоенные десятилетия страна за страной испытывала одно и то же: бурный рост социализма, за которым следовал социализм ползучий или застойный. И во всех этих странах сегодня происходит движение в сторону повышения роли рынка и уменьшения роли государства. На мой взгляд, ситуация отражает значительное отставание практики от общественного мнения. Быстрая социализация в послевоенные десятилетия отражала довоенную тягу общественного мнения к коллективизму; будущая десоциализация отразит позднее воздействие перемен в общественном мнении, вызванных распадом Советского Союза.

Перемены в общественном мнении оказали еще более радикальное влияние на бывшие малоразвитые страны. Это справедливо даже по отношению к Китаю, крупнейшему из государств, официально остающихся коммунистическими. Проведенные Дэном Сяопином в конце 70-х рыночные реформы, в результате которых сельское хозяйство было фактически приватизировано, существенно повысили производительность и привели к введению дополнительных рыночных элементов в коммунистическую командную систему. Даже ограниченный рост экономической свободы изменил лицо Китая, дав убедительное подтверждение вере в силу свободного рынка. Китаю еще далеко до того, чтобы стать свободным обществом, но нет никаких сомнений, что сегодня жители этой страны живут свободнее и благополучнее, чем они жили при Мао, — свободнее во всех отношениях, кроме политического. Появились даже первые слабые признаки роста политических свобод, выразившиеся в выборности чиновников во всё большем числе китайских деревень. Китаю еще предстоит долгий путь, но он движется в правильном направлении.

Сразу после Второй мировой войны утвердилась доктрина, что развитие стран третьего мира требует централизованного пла-

нирования плюс масштабной иностранной помощи. Отсутствие успешных результатов везде, где только применялась эта формула (как было ясно показано Питером Бауэром и другими исследователями), и невероятный успех рыночно-ориентированной политики восточноазиатских тигров — Гонконга, Сингапура, Тайваня, Южной Кореи — вызвал к жизни совсем иные доктрины развития. На сегодняшний день многие страны в Латинской Америке и в Азии и даже несколько стран в Африке приняли рыночный подход и установку на снижение роли государства. То же самое сделали многие бывшие советские сателлиты. Во всех этих случаях в соответствии с темой книги рост экономической свободы шел рука об руку с ростом политической и гражданской свободы, в результате чего повысилось благосостояние. Оказалось, что конкурентный капитализм и свобода неотделимы друг от друга.

В конце — личная нота. Автору нечасто дается привилегия оценить свою работу спустя 40 лет после ее выхода в свет. Я очень рад, что мне выдался такой шанс. Я очень доволен тем, что книга выдержала проверку временем и что она не теряет актуальности с точки зрения сегодняшних проблем. Если бы я хотел что-то поправить, так это следующее: я хотел бы заменить дихотомию экономической и политической свободы трихотомией экономической, гражданской и политической свободы. После того как я закончил книгу, пример Гонконга (до передачи его Китаю) убедил меня, что если экономическая свобода — это необходимое условие гражданской и политической свободы, то политическая свобода, сколь ни была бы она желательна сама по себе, не является необходимым условием экономической и гражданской свободы. С этой точки зрения серьезный недостаток этой книги видится мне в неадекватной трактовке политической свободы, которая при одних условиях благоприятствует экономической и гражданской свободе, а при других им препятствует.

*Стэнфорд, Калифорния
11 марта 2002 года*

Предисловие к изданию 1982 года

Лекции, которые моя жена помогла мне переработать для издания в виде этой книги, были прочитаны четверть века назад. Воссоздать интеллектуальную атмосферу того времени нелегко даже людям, активно участвовавшим в тогдашней жизни, не говоря уже о большей половине ныне живущих, которые в ту пору либо не достигли десятилетнего возраста, либо вообще еще не родились. Те из нас, кто испытывал глубокую тревогу за свободу и экономическое процветание, угрозу которым представляет рост государственных полномочий, идеи государства всеобщего благосостояния и кейнсианские воззрения являли собой ничтожное загнанное меньшинство и воспринимались большинством собратьев-интеллектуалов как эксцентрики.

Даже спустя семь лет, когда эта книга впервые увидела свет, высказанные в ней взгляды настолько расходились с основным течением тогдашней мысли, что рецензий на нее не появилось ни в одном из главных периодических изданий — ни в *New York Times*, ни в *Herald Tribune* (тогда еще выходившей в Нью-Йорке), ни в *Chicago Tribune*, ни в *Times* или *Newsweek*, ни даже в *Saturday Review*, хотя ее рецензировал лондонский *Economist* и крупнейшие профессиональные журналы. А ведь это была книга, рассчитанная на массовую аудиторию, написанная профессором одного из крупнейших американских университетов и разошедшаяся в последующие 18 лет тиражом свыше 400 тысяч экземпляров. Невозможно себе представить, чтобы так же была обойдена молчанием подобная публикация экономиста, который имел бы сходную профессиональную репутацию, но высказывался положительно о государстве всеобщего благосостояния, социализме или коммунизме.

О том, насколько изменился за последние двадцать пять лет интеллектуальный климат, свидетельствует совсем иной прием, оказанный книге «Свобода выбирать», которую я написал вместе с женой; эта книга, опубликованная в 1980 году, была прямой наследницей «Капитализма и свободы» и защищала то же самое мировоззрение. Об этой книге отозвались все крупнейшие периодические

издания, причем многие поместили весьма пространственные рецензии и рецензионные статьи. Книга была не только частично перепечатана в Book Digest, но и попала на его обложку. За первый год в США разошлись 400 тысяч экземпляров «Свободы выбирать», она была переведена на двадцать языков, а в начале 1981 года вышла карманным изданием, рассчитанным на массовую аудиторию.

Нам думается, что столь разный прием, оказанный этим двум книгам, нельзя объяснить различием в их качестве. 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 отменяет «Капитализм и свободу». На уровне поверхностном разный прием можно отнести на счет телевидения. «Свобода выбирать» была основана на одноименной серии телевизионных передач (компании PBS) 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 программы само по себе является знаком перемен в интеллектуальном климате. В 1960-е годы к нам ни разу не обращались с просьбой сделать телепередачу типа «Свободы выбирать». Вряд ли нашлись бы желающие ее финансировать. А если бы случайно такую программу сделали, не нашлось бы сколько-нибудь значительной аудитории, восприимчивой к изложенным в ней взглядам. Нет, иной прием, оказанный второй книге, и успех телепередачи — это общие следствия перемен в общественном настроении. Мысли, высказанные в наших двух книгах, еще не стали частью господствующего мировоззрения, но теперь они, по крайней мере, сделались respectable в интеллектуальном сообществе и, судя по всему, почти привычными для широкой аудитории.

Эти перемены в общественном настроении не были произведены ни данной книгой, ни многими другими, принадлежащими к той же философской традиции, — такими, как книги Хайека «Дорога к рабству» и «Основной закон свободы» (Constitution of Liberty). В доказательство этого достаточно указать на предложение написать статью для дискуссии «Капитализм, социализм и демократия», разосланное редакцией журнала Commentary в 1978 году. В нем есть в числе прочего и такие строки: «Мысль о том, что между капитализмом и демократией, видимо, существует неразрывная взаимосвязь, в последнее время стала казаться правдоподобной мно-

гим интеллектуалам, некогда считавшим такой взгляд на вещи не только ошибочным, но даже и политически опасным». Я послал в ответ пространную цитату из «Капитализма и свободы» и более короткую выдержку из Адама Смита, а завершил письмо приглашением: «Добро пожаловать в наши ряды»¹. Даже в 1978 году из 25 участников дискуссии лишь 9, не считая меня, высказали взгляды, которые можно полагать созвучными основному пафосу «Капитализма и свободы».

Общественное мнение изменилось вследствие опыта, а не теории или философии. Россия и Китай, внушавшие некогда большие надежды интеллектуальным классам, больше не годились на роль идеала. Англия, чей фабианский социализм оказал господствующее влияние на американских интеллектуалов, переживала серьезные неприятности. В наших краях интеллектуалы, всегда бывшие поклонниками расширения государственных полномочий и в подавляющем большинстве своем поддерживавшие на выборах демократическую партию, утратили иллюзии из-за Вьетнамской войны и в особенности той роли, какую сыграли в ней президенты Кеннеди и Джонсон. В прах обращались многие программы реформы — такие великие начинания прошлых лет, как пособия для неимущих, государственное и муниципальное жилищное строительство, поддержка профсоюзов, школьная интеграция, федеральная помощь образованию и компенсационная дискриминация. Вместе с остальным населением интеллектуалы почувствовали, как бьют им по карману инфляция и высокие налоги. Именно эти явления, а не убедительность идей, выраженных в книгах, где обсуждались принципы, объясняют переход от сокрушительного поражения Барри Голдуотера в 1964 году к сокрушительной победе Рональда Рейгана в 1980-м (ведь программа и основной пафос были у них, по сути дела, одни и те же).

В чем же тогда роль таких книг, как эта? Она, на мой взгляд, двойка. Во-первых, доставить материал, чтобы было над чем поразмыслить мозгами. Как мы писали в предисловии к «Свободе выбирать», «единственный человек, по-настоящему способный вас убедить, — это вы сами. Вам надо на досуге не спеша поразмыслить над обсуждаемыми вопросами, взвесить разные аргументы, дать им отлежаться и лишь потом, по прошествии многих лет, обратиться свои предпочтения в убеждения».

¹ Commentary. 1978. April. P. 29–71.

Вторая — и более основательная — роль таких книг заключается в том, чтобы оставить вопрос открытым до тех пор, пока обстоятельства не вызовут необходимости перемен. В частных и особенно в государственных делах господствует колоссальная инерция, своего рода тирания статус-кво. Только кризис (реальный или воображаемый) вызывает настоящие перемены. Когда происходит кризис, действия, которые будут предприняты, зависят от имеющихся в наличии идей. В этом, как мне кажется, и состоит наша главная роль: разрабатывать альтернативы существующей политике, поддерживать в них жизнь и держать их наготове, пока политически невозможное не сделается политически неизбежным.

Пожалуй, будет понятнее, если я расскажу случай из личного опыта. В конце 1960-х годов я дискутировал с неисправимым коллективистом Леоном Кейсерлингом в Висконсинском университете. Решающий, как ему казалось, удар заключался в том, чтобы высмеять мои взгляды как крайне реакционные, и он предпочел нанести его, зачитав из конца главы II настоящей книги список мер, которые, как я писал, «нельзя, на мой взгляд, оправдать в свете вышеозначенных принципов». Покуда он перебирал мои филиппики в адрес поддержания цен, тарифов и т.д., студенческая аудитория была на его стороне, и так продолжалось, пока он не дошел до пункта 11: «Воинская повинность в мирное время». Мое выступление против воинской повинности вызвало бурные аплодисменты; это стоило ему и аудитории и дискуссии.

Кстати говоря, в моем списке 14 необоснованных правительственных мероприятий воинская повинность была единственным, которое на сегодняшний день элиминировано; да и эту победу нельзя считать окончательной. Что касается остальных пунктов из этого списка, то мы еще больше отделились от принципов, выдвинутых в нашей книге, и в этом заключается, с одной стороны, причина перемен в общественном мнении, а с другой — доказательство того, что эти перемены пока не возымели серьезных практических последствий. Этот же факт свидетельствует о том, что основные положения нашей книги так же актуальны в 1981 году, как в 1962-м, хотя некоторые примеры и детали, наверное, уже устарели.

Предисловие

Эта книга — давно задуманный результат серии лекций, прочитанных в июне 1956 года на конференции в Уобашском университете. Конференцией руководили Джон Ван Сикль и Бенджамин Рогги, а финансировал ее Фонд Волкера. В последующие годы я прочитал аналогичные лекции на Волкеровских конференциях в Клермонтском колледже (организатор Артур Кемп), в Университете Северной Каролины (организатор Кларенс Филбрук) и в Университете штата Оклахома (организатор Ричард Лефтвич). В каждом случае я излагал содержание первых двух глав этой книги, посвященных принципиальным вопросам, а затем применял эти принципы к широкому кругу конкретных проблем.

Я признателен организаторам этих конференций не только за то, что они пригласили меня выступить с лекциями, но — в еще большей степени — за высказанную ими критику и замечания, а также за дружеские понукания записать эти лекции хотя бы начерно; кроме того, я благодарен сотрудникам Фонда Волкера Ричарду Корнуэлу, Кеннету Темплтону и Ивану Бирли, чьими стараниями были устроены конференции. Я также в долгу перед их участниками, чьи пронизательные замечания, глубокий интерес к рассматриваемым проблемам и неослабный интеллектуальный энтузиазм заставили меня пересмотреть многие положения и исправить немало ошибок. Эта серия конференций относится к числу наиболее ярких и плодотворных моментов моей интеллектуальной жизни. Нет нужды говорить, что, наверное, ни один из руководителей или участников этих конференций не согласится полностью со всем, что написано в моей книге. Но хочется надеяться, что они не прочь взять на себя часть ответственности за нее.

Высказанными в этой книге теоретическими воззрениями и многими деталями я обязан своим учителям, коллегам и друзьям, и в первую очередь группе выдающихся ученых, с которыми я имел честь сотрудничать в Чикагском университете, — Фрэнку Х. Найту, Генри К. Саймонсу, Ллойд У. Минцу, Аарону Директору, Фридриху А. Хайеку и Джорджу Дж. Стиглеру. Я прошу у них прощения за то,

что при изложении не сумел отметить авторства многих принадлежащих им идей. Я многому у них научился, и то, чему я научился, сделалось неотъемлемой частью моего собственного мировоззрения, поэтому я просто не знал, когда было нужно, а когда не нужно делать ссылки.

Я не осмелюсь назвать имена многих, перед кем я в долгу, чтобы не обидеть тех, кого я по случайности пропустил. Но я не могу не упомянуть своих детей, Дженет и Дэвида, чье нежелание принимать что-либо на веру принудило меня изложить специальные проблемы доступным языком и таким образом прояснило и мое собственное понимание, и, надеюсь, мое изложение этих проблем. Спешу добавить, что они также берут на себя часть ответственности, но не расписываются в тождестве взглядов.

Я свободно пользовался уже опубликованными материалами. В главе I переработан материал, напечатанный ранее под тем же названием, что сама книга, в сборнике «Essays in Individuality» (Ed. by Felix Morley. Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1958), а затем в переработанном виде, но с тем же самым заглавием в журнале *The New Individualist Review* (Vol. I. № 1 [April 1961]). Глава VI представляет переработку одноименной статьи, впервые напечатанной в сборнике «Economics and the Public Interest» (Ed. by Robert A. Solo. New Brunswick, N.J.: Rutgers University Press, 1955). Фрагменты 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 дело обстоит именно так. Она собрала вместе обрывки разных лекций, свела в единое целое различные варианты, перевела лекции на язык, более близкий к литературному английскому, и была главной моей вдохновительницей на всем протяжении работы. Ссылка на ее участие, помещенная на титульном листе, разве что занижает ее роль.

Мой секретарь Мюриэль А. Портер в трудные минуты была для меня надеждой и опорой, и я перед ней в большом долгу. Она перепечатала большую часть рукописи, равно как и множество ранних вариантов и отрывков.

Капитализм и свобода

Посвящается
Джанет и Дэвиду
и их сверстникам,
которым предстоит
нести факел свободы
на следующем круге

Введение

В своей инаугурационной речи президент Кеннеди сказал слова, которые потом часто цитировались: «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 ее содержании. Ни первая, ни вторая часть этого заявления не выражает отношений между гражданином и государством, которые были бы достойны идеалов свободного человека, живущего в свободном обществе. Покровительственное «что может сделать для вас ваша страна» подразумевает, что государство мыслится в качестве покровителя, а гражданин — опекаемого, хотя такая точка зрения идет вразрез с убеждением свободного человека, что он сам несет ответственность за свою судьбу. Органистическое «что вы можете сделать для своей страны» подразумевает, что государство мыслится как господин или божество, а гражданин — как слуга или прислужник. Для свободного человека страна должна быть совокупностью составляющих ее индивидуумов, а не какой-то вышестоящей инстанцией. Свободный человек гордится общим наследием и верен общим традициям. Однако он смотрит на государство как на средство, инструмент, а не как на источник милостей и подарков и не как на господина или Бога, которому следует слепо поклоняться и которому нужно служить. Свободный человек не признает никакой национальной цели, если она не является консенсусом целей, к которым граждане стремятся по отдельности. Он не признает никакой национальной задачи, если она не является консенсусом задач, которым по отдельности служат граждане.

Свободный человек не будет спрашивать ни о том, что может сделать для него его страна, ни о том, что он сам может сделать для своей страны. Вместо этого он спросит: «Что я и мои соотечественники можем сделать с помощью государства» для того, чтобы нам легче было выполнять свои индивидуальные обязанности, добиваться своих отдельных целей и, прежде всего, защищать нашу

свободу? Помимо этого вопроса он задал и другой: «Как мы воспрепятствуем тому, чтобы созданное нами государство сделалось Франкенштейновым монстром и погубило ту самую свободу, которую мы поставили его охранять?» Свобода — это редкое и хрупкое растение. Разум говорит нам, а история подтверждает, что главную угрозу свободе представляет концентрация власти. Государство необходимо для сохранения нашей свободы, и оно же является инструментом, посредством которого мы можем пользоваться этой свободой, но, тем не менее, когда власть концентрируется в руках политиков, она превращается в угрозу нашей свободе. Даже если те, в чьи руки первоначально перешла власть, будут людьми доброй воли и даже если эта власть их не развратит, позже она и привлечет, и вырастит людей совсем иной породы.

Как мы можем использовать потенциал государства, избегнув в то же время опасности, грозящей свободе? Два общих принципа, воплощенных в нашей Конституции, заключают в себе ответ, защищавший до сих пор нашу свободу, хотя, будучи возведена в закон, она неоднократно нарушалась на практике.

Прежде всего, должны быть ограничены полномочия государства. Главная его функция должна состоять в том, чтобы защищать нашу свободу как от окружающих недругов, так и от наших сограждан: поддерживать закон и порядок, обеспечивать выполнение договоров между частными лицами и поощрять рыночную конкуренцию. Помимо своей главной функции государство может время от времени помогать нам совместно совершать то, что нам труднее или дороже совершить по отдельности. Однако всякое такого рода использование государства чревато угрозой. Избегать подобного использования государства у нас нет ни нужды, ни возможности. Но перед тем как это сделать, следует убедиться, что получаемые преимущества очевидны и велики. Опираясь главным образом на добровольное сотрудничество и частную инициативу (как в экономике, так и в иных видах деятельности), мы сможем добиться того, чтобы частный сектор служил противовесом сектору государственному 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, зонирован-

ние или школьное образование, я могу переехать в другое место, и хотя на такой шаг решаются немногие, сама возможность служит средством ограничения власти. Если мне не по душе то, что делает мой штат, я волен перебраться в другой. Но если мне не по душе то, что навязывает мне Вашингтон, в нашем мире ревниво оберегающих себя наций вариантов у меня маловато.

Разумеется, именно тот 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 перераспределение доходов в пользу бедных за счет богатых или в пользу государственных нужд за счет частных. В каком-то смысле они правы. Но у этой медали две стороны. Тот, кто имеет власть, чтобы делать добро, одновременно получает возможность творить зло; сегодня власть принадлежит одним, а завтра, возможно, — другим; еще важнее тот факт, что то, в чем один видит благо, другой усматривает зло. Великая трагедия погони за централизацией, равно как и погони за расширением государственных полномочий, заключается в том, что начинают ее по большей части люди доброй воли, 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 в какой бы то ни было области — живописи или архитектуры, науки или литературы, промышленности или сельского хозяйства — никогда не проистекают от центрального правительства. Колумб отправился искать новую дорогу в Китай не по указу парламентского большинства, хотя его частично финансировал абсолютный монарх. Ньютон и Лейбниц, Эйнштейн и Бор, Шекспир, Мильтон и Пастернак, Уитни, Маккормик, Эдисон и Форд, Джейн Адамс, Флоренс Найтингейл и Альберт Швейцер — все они открыли новые рубежи в человеческом знании, в литературе, в технике или в деле облегчения людских страданий не по указу правительства. Их свершения были произведением их собственного гения, твердых убеждений меньшинства и общественной атмосферы, дающей простор разнообразию и своеобразию.

Государство никогда не сможет потягаться своеобразием и многообразием с действиями отдельного индивида. Предписав единые нормы обеспечения жильем, питанием или одеждой, госу-

дарство, без сомнения, может повысить уровень жизни множества людей; установив единые нормы в области образования, дорожного строительства или канализации и водоснабжения, центральное правительство, безусловно, способно поднять уровень обслуживания на местах, а то и в среднем по всей стране. Но в ходе этого на смену прогрессу придет стагнация; единообразной посредственностью государство заменит своеобразие, необходимое для того экспериментирования, которое может поставить завтрашних отстающих выше сегодняшних середнячков.

Часть этих фундаментальных проблем рассматривается в настоящей книге. Ее главная тема — роль капитализма свободной конкуренции (то есть организации большей части экономической деятельности в рамках частного предпринимательства, действующего на свободном рынке) как системы экономической свободы и необходимого условия для свободы политической. Сопутствующая тема книги — это роль, которую следует отвести государству в обществе, приверженном свободе и опирающемся преимущественно на рынок при организации экономической деятельности.

В двух начальных главах эти вопросы разбираются на абстрактном уровне — в принципе, а не в своем практическом применении. В последующих главах эти принципы прилагаются к целому ряду конкретных проблем.

Абстрактная формулировка вполне может быть полной и исчерпывающей, хотя в двух последующих главах этого идеала достигнуть не удастся. Но вот вопрос о приложимости соответствующих принципов нельзя рассмотреть исчерпывающе даже в теории. Каждый день приносит с собой новые проблемы и новые обстоятельства. Вот почему роль государства невозможно раз и навсегда предопределить в плане его конкретных функций. А потому нам следует время от времени пересматривать вопрос о том, как неизменные, по нашему разумению, принципы соотносятся с проблемами текущего дня. Побочным продуктом такого пересмотра неизбежно станет перепроверка и углубление нашего понимания этих принципов.

Излагаемые в этой книге политические и экономические воззрения было бы весьма удобно обозначить каким-то ярлыком. Самым правомерным и подходящим обозначением будет «либерализм». К несчастью, «в качестве высшего, хотя и непреднамеренного комплимента недруги системы частного предпринимательства

сочли благоразумным экспроприировать ее обозначение»¹, поэтому в США либерализм приобрел совсем не тот смысл, в каком его понимали в XIX веке или в каком его понимают ныне в большинстве стран европейского континента.

Развившееся в конце XVIII — начале XIX века интеллектуальное движение, носившее название 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 ослабления роли государства в экономической сфере и соответственно усиления роли индивида; за границей оно выступало за свободу торговли как средство мирного и демократического соединения стран нашей планеты. В области политической оно поддерживало развитие представительного правления и парламентских институтов, ограничение государственного произвола и защиту гражданских свобод индивида.

С конца XIX века, и особенно после 1930-х годов в США, термин «либерализм» приобрел совершенно иной акцент, особенно в сфере экономической политики. Он стал отождествляться со стремлением полагаться для достижения искомых целей не на добровольные частные соглашения, а на государство. Лозунгом либерализма стала не свобода, а благосостояние и равенство. Либерал XIX века считал наиболее действенным средством повышения благосостояния и достижения равенства расширение свободы; либерал XX века считает благосостояние и равенство предварительными условиями свободы или ее альтернативами. Во имя благосостояния и равенства либерал XX века стал выступать за возрождение курса на государственное вмешательство и патернализм, против которого боролся классический либерализм. Поворачивая стрелки часов назад, к меркантилизму XVII века, он обожает попутно клеймить подлинных либералов реакционерами!

Изменение смысла, вкладываемого в понятие «либерализм», в экономической сфере более разительно, чем в политической. Либерал XX века, точно так же, как и либерал XIX века, выступает за парламентские учреждения, представительное правление, гражданские права и т.п. Однако даже в политических вопросах наблюдается заметная разница. Будучи ревнителем свободы и потому глядя с опаской на централизацию власти хоть в правительственных, хоть

¹ Schumpeter J. History of Economic Analysis. New York: Oxford University Press, 1954. P. 394.

в частных руках, либерал XIX века предпочитал политическую децентрализацию. Либерал XX века жаждет действия и верит в благость власти, покуда она находится в руках правительства, контролируемого в теории избирателями, поэтому он выступает за централизованное правление. Раздумывая, где сосредоточить власть, он предпочтет штат городу, федеральное правительство — штату, а всемирную организацию — национальному правительству.

В связи с извращением термина «либерализм» мировоззрение, которое раньше носило это название, сегодня нередко обозначают словом «консерватизм». Но это малопригодная альтернатива. Либерал XIX века был радикалом как в этимологическом смысле (он всегда хотел дойти до самой сути), так и в политическом: он выступал за кардинальное изменение общественных институтов. Таков должен быть и его современный наследник. Мы не желаем консервировать государственное вмешательство, которое так ущемляет нашу свободу, хотя, разумеется, мы готовы сохранить те формы этого вмешательства, которые ей благоприятствуют. Кроме того, на практике термин «консерватизм» стал применяться к широкому кругу взглядов, которые до такой степени несовместимы друг с другом, что еще на наших глазах, несомненно, появятся составные обозначения вроде «либерально-консервативный» или «консервативно-аристократический».

Отчасти из нежелания отдавать этот термин приверженцам мер, которые уничтожат свободу, отчасти по неумению отыскать подходящую альтернативу я разрешу эти затруднения, употребляя слово «либерализм» в его первоначальном смысле, а именно в значении системы взглядов свободного человека.

Глава I Взаимосвязь между экономической и политической свободой

Широко распространено мнение, что политика и экономика — вещи разные и между собой почти не связанные, что личная свобода — это вопрос политический, а материальное благополучие — экономический и что любое политическое устройство 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, но убежденные, что страна может взять на вооружение основные черты тамошнего экономического строя и тем не менее обеспечить личные свободы благодаря устройству политическому. Основной тезис данной главы заключается в том, что такое мнение ошибочно, 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 одновременно быть демократическим (в том смысле, что оно не может гарантировать личных свобод).

Экономическое устройство играет двоякую роль в развитии свободного общества. С одной стороны, свобода экономических отношений сама по себе есть составная часть свободы в широком смысле, поэтому экономическая свобода является самоцелью. С другой стороны, экономическая свобода — это необходимое средство к достижению свободы политической.

Первую из двух перечисленных ролей экономической свободы следует подчеркнуть особо, поскольку интеллектуалы не склонны придавать этому аспекту свободы большое значение. Как правило, они презрительно относятся к тому, что представляется им материальной стороной жизни, и рассматривают свое собственное стремление к якобы более высоким ценностям как куда более значительное и заслуживающее особого внимания обстоятельство. Однако если не для интеллектуалов, то для большинства граждан

страны непосредственная важность экономической свободы по меньшей мере сравнима по своей значимости с косвенной важностью экономической свободы как средства к достижению свободы политической.

Английский гражданин, который после Второй мировой войны не имел возможности провести отпуск в США из-за валютных ограничений, был лишен одного из основных видов свободы не в меньшей степени, чем американский гражданин, которого не пускали провести отпуск в России из-за его политических воззрений. На первый взгляд в одном случае речь шла об экономическом ограничении свободы, а в другом — о политическом, однако существенной разницы между ними нет.

Гражданин США, которого закон обязывает выделять, скажем, 10% своего дохода на покупку определенного пенсионного контракта, находящегося под государственным контролем, тем самым лишается соответствующей части своей личной свободы. Насколько ощутимым может быть такое ограничение и насколько близко оно к ограничению религиозной свободы, которую все сочтут свободой «гражданской» или «политической», а не «экономической», нашло яркое выражение в одном эпизоде, затрагивавшем группу фермеров из секты амишей. Исходя из своих принципов, эта секта рассматривала обязательные федеральные пенсионные программы как нарушение своей индивидуальной свободы, а потому отказывалась платить налоги и принимать выплаты по социальному обеспечению. В результате часть принадлежавшего ей скота была продана с аукциона для покрытия причитавшихся с нее взносов на социальное обеспечение. Конечно, число граждан, рассматривающих обязательное пенсионное обеспечение как ущемление свободы, по-видимому, невелико, но ревнители свободы никогда не исходили из большинства голосов.

Гражданин США, который по законам разных штатов не имеет права трудиться на избранном им поприще, если он не получит лицензию на этот вид деятельности, точно так же лишается существенной доли своей свободы. То же самое можно сказать о человеке, который желает выменять на какие-то свои товары, к примеру, часы у швейцарца, но не может этого сделать из-за квоты. То же самое можно сказать о калифорнийце, угодившем в тюрьму в соответствии с так называемыми «законами о справедливой торговле» (fair trade laws) за то, что продавал противопохмельное средство «Алка-Зельтцер» по цене ниже той, которую установил производитель. То же самое можно сказать и о фермере, который не может

выращивать столько пшеницы, сколько захочет. И так далее. Совершенно очевидно, что экономическая свобода сама по себе является исключительно важным компонентом общей свободы.

Если смотреть на экономическое устройство как на средство достижения политической свободы, оно получает особую значимость из-за своего влияния на концентрацию и рассредоточение власти. Экономическая организация, непосредственно обеспечивающая экономическую свободу, а именно капитализм свободной конкуренции, способствует и развитию политической свободы, ибо отделяет экономическую власть от политической и, таким образом, превращает первую в противовес второй.

Исторические свидетельства в один голос говорят о связи между политической свободой и свободным рынком. Мне не известно ни одного примера существовавшего когда-либо и где-либо общества, 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 преимущественно свободном обществе, то мы склонны забывать, насколько краток был промежуток времени и мала та часть земного шара, где и когда существовала хоть какая-то форма политической свободы: обычное состояние человечества — это тирания, рабство и страдания. Западный мир XIX и начала XX века представляет собой разительное исключение из общей тенденции исторического развития. В данном случае политическая свобода, несомненно, пришла вместе со свободным рынком и с развитием капиталистических учреждений. Таковы же истоки политической свободы в греческом золотом веке и в начальную пору римской эпохи.

История лишь наводит на мысль о том, что капитализм есть необходимое условие политической свободы. Очевидно, это условие недостаточное. Фашистскую Италию и Испанию, Германию в разные периоды за последние 70 лет, Японию перед Первой и Второй мировыми войнами и царскую Россию нескольких десятилетий до Первой мировой войны нельзя даже с натяжкой охарактеризовать как политически свободные страны. А ведь в каждой из них господствующей формой экономической организации было частное предпринимательство. Ясно поэтому, что можно иметь капиталистическое в своей основе экономическое устройство и в то же время несвободное устройство политическое.

Но даже в перечисленных 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 царской России некоторые граждане могли при определенных обстоятельствах поменять место работы без разрешения политических властей, потому что капитализм и наличие частной собственности служили известным противовесом централизованной власти государства.

Взаимоотношения между политической и экономической свободой сложны и никоим образом не односторонни. В начале XIX века Бентам и философские радикалы были склонны рассматривать политическую свободу как средство достижения свободы экономической. По их мнению, массам мешают налагаемые на них ограничения, и если политические реформы предоставят избирательное право большинству населения, люди выберут то, что для них лучше, то есть проголосуют за свободную конкуренцию. Задним числом нельзя сказать, что они были не правы. Были проведены значительные политические реформы, за которыми последовали реформы экономические, направленные в сторону большей свободы предпринимательства (*laissez faire*). Результатом таких изменений в экономическом устройстве общества стало огромное повышение благосостояния масс.

За торжеством бентамовского либерализма в Англии XIX века последовала реакция в виде усиления государственного вмешательства в экономическую сферу. В Англии, как и в других странах, эта тенденция к коллективизму резко усилилась из-за двух мировых войн. Господствующей заботой в демократических странах сделалось благосостояние, а не свобода. Распознав таящуюся здесь угрозу индивидуализму, интеллектуальные наследники философских радикалов — назовем только Дайси, Мизеса, Хайека и Саймонса — высказали опасения, что непрерывное движение к централизованному контролю над экономической деятельностью окажется «Дорогой к рабству» (так озаглавлена книга Хайека, где проведен проницательный анализ этого процесса). В экономической свободе они видели прежде всего средство достижения свободы политической.

События периода после Второй мировой войны обнаруживают и другое соотношение между экономической и политической свободой. Коллективистское экономическое планирование действительно ущемило индивидуальную свободу. Однако по меньшей мере в части стран это в результате привело не к подавлению свободы,

а к коренному повороту в экономической политике. Наиболее разительный пример снова дает Англия. Переломным пунктом явился, по-видимому, указ о «контроле над занятиями» (control of engagements), который лейбористская партия, невзирая на высказывавшиеся опасения, сочла необходимым издать для осуществления своей экономической политики. Этот закон, если бы он был в полной мере проведен в жизнь и его прилежно исполняли, привел бы к централизованному распределению людей по роду занятий. Это до такой степени шло вразрез с личной свободой, что новый закон соблюдался в ничтожном меньшинстве случаев и продержался совсем недолго. Отмена его привела к решительным переменам в экономической политике, характеризующимся меньшим доверием к централизованным «планам» и «программам», снятием многих ограничений и большей опорой на частный рынок. Подобные политические сдвиги произошли в большинстве демократических стран.

Эти политические сдвиги объясняются прежде всего тем, что централизованное планирование имело ограниченный успех, а то и вовсе не достигло желанных целей. Однако сама эта неудача может быть — по крайней мере, до определенной степени — отнесена на счет политических последствий централизованного планирования и нежелания довести его до логического завершения, когда возникает необходимость переступить через высокоценные права личности. Вполне возможно, что этот сдвиг — лишь временная пауза в коллективистской тенденции нашего столетия. Даже если это так, он иллюстрирует тесную взаимозависимость между политической свободой и экономическим устройством.

Исторический опыт сам по себе никогда не бывает убедителен. Возможно, расширение свободы лишь по чистому совпадению произошло одновременно с развитием капитала и рыночных институтов. Почему между ними непременно должна быть взаимосвязь? Каковы логические связи между экономической и политической свободой? Рассматривая эти вопросы, мы сперва обсудим рынок как непосредственный компонент свободы, а затем — опосредованную взаимозависимость между рыночными отношениями и политической свободой. Побочным продуктом анализа станет эскиз идеального экономического устройства свободного общества.

Как либералы, при оценке социальных институтов мы исходим из свободы индивида, или, может быть, семьи как нашей конечной цели. В этом смысле свобода обретает ценность только в отношениях между людьми: для Робинзона Крузо, сидящего на пустынном

острове без Пятницы, она лишена всякого смысла. На своем острове Робинзон Крузо испытывает «ограничения»; «власть» его ограничена, как ограничен круг имеющихся у него альтернатив; однако в том смысле, в котором мы ее рассматриваем, проблема свободы перед ним не стоит. Точно так же в обществе наличие свободы ничего не говорит о том, что индивид делает со своей свободой; это не всеобъемлющая этика. Действительно, одна из главных целей либерала состоит в том, чтобы оставить этическую проблему индивиду: пусть он сам ломает над ней голову. «По-настоящему» важные этические проблемы — это те, что стоят перед индивидом в свободном обществе: что ему делать со своей свободой? Таким образом, либерал выделяет два набора ценностей: ценности, касающиеся отношений между людьми — контекст, в котором он отдает приоритет свободе, — и ценности, необходимые индивиду для того, чтобы воспользоваться своей свободой, — а это область индивидуальной этики и философии.

Либерал считает, что люди несовершенны. Для него проблема социальной организации является в такой же степени негативной проблемой удержания «плохих» людей от причинения зла, в какой она является проблемой помощи «хорошим» людям в совершении добра; разумеется, «плохими» и «хорошими» могут быть одни и те же люди: всё зависит от того, кто о них судит.

Главная проблема социальной организации состоит 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, потребной для всемерного использования возможностей, предлагаемых современной наукой и техникой, неизмеримо выше. Буквально миллионы людей заняты тем, что ежедневно доставляют друг другу хлеб насущный, не говоря уже о ежегодно меняемых 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 капитализмом свободной конкуренции.

В простейшей форме такое общество состоит из ряда самостоятельных частных хозяйств: из совокупности робинзонов кружо, 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 условиях, взаимоприемлемых для обоих участников сделки. Таким образом, оно получает возможность удовлетворить свои потребности косвенным образом, 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 непосредственно для себя, ему нет нужды вступать в обмен, если он ничего на нем не выиграет. Значит, если обе стороны ничего не выиграют от обмена, он не состоится. Поэтому сотрудничество достигается без принуждения.

Специализация функций и разделение труда дадут не так много, если конечной производственной единицей будет частное хозяйство. В современном обществе мы продвинулись гораздо дальше. Мы создали предприятия, которые выступают посредниками между индивидами в качестве продавцов и покупателей товаров. И точно так же специализация функций и разделение труда дали бы не так много, если бы мы продолжали полагаться на бартер, обменивая один товар на другой. Для этого были придуманы деньги как средство содействия обмену, дающее возможность отделить друг от друга акты покупки и продажи.

Несмотря на важную роль предприятий и денег в нашей экономике и создаваемые ими многочисленные сложные проблемы, главная особенность рыночного метода осуществления коор-

динации в полной мере проявляется в простой рыночной экономике, где 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 находятся в частной собственности, 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 указать конкретно, какие учреждения в наибольшей степени способствуют их соблюдению. Именно этим вопросам посвящена значительная часть специальной экономической литературы. Самое главное — это обеспечить законопорядок, чтобы не допустить физического принуждения одного индивида со стороны другого, и обеспечить соблюдение добровольно заключенных контрактов, предоставляя таким образом поддержку «частным» начинаниям. Помимо этого, наибольшие сложности связаны, видимо, с монополиями (которые ущемляют реальную свободу, закрывая для индивида альтернативный доступ к какому-то конкретному акту обмена) и с «внешним эффектом» (neighborhood effect), то есть с воздействием на третьих лиц, за которое нереально взимать с них плату или выплачивать им компенсацию. 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. Рынок делает все это незаинтересованно 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 непосредственного государственного участия в игре. Характерная особенность действия, осуществляемого через политические каналы, состоит в том, что оно, как правило, требует значительного единообразия или навязывает его. С другой стороны, рынок отличается тем, что допускает широкое разнообразие. Говоря языком политики, рынок представляет собой систему пропорционального представительства. Каждый может, так сказать, проголосовать за цвет своего галстука; ему нет нужды заботиться о том, какие цвета предпочитает большинство, и подчиняться, оказавшись в меньшинстве.

Именно эту особенность рынка мы имеем в виду, утверждая, что рынок обеспечивает экономическую свободу. Однако значение этой характеристики простирается далеко за пределы чисто экономической сферы. Политическая свобода означает отсутствие принуждения одних людей со стороны других. Основную угрозу свободе представляет сила принуждения, будь она в руках монарха, диктатора, олигархии или временного большинства. Сохранение свободы требует максимального устранения такой концентрации власти и рассредоточения и распыления власти, устранить которую не представляется возможным, то есть системы сдержек и противовесов. Изымая организацию экономической деятельности из-под контроля политической власти, рынок устраняет этот источник принуждения. Он делает экономическую мощь ограничителем политической власти, а не ее подкреплением.

Экономическая власть может быть широко рассредоточена. Нет никакого закона сохранения энергии, понуждающего новые центры экономической мощи расти за счет уже существующих. С другой стороны, политическую власть децентрализовать сложнее. Небольших самостоятельных государств может быть много. Но создать множество равносильных центров политической власти внутри одного большого государства гораздо сложнее, чем создать множество центров экономической власти в рамках одной большой

экономики. Внутри одной большой экономики может быть множество миллионов. Но разве может быть больше одного действительно выдающегося лидера, одного человека, на котором сосредотачиваются энергия и энтузиазм его сограждан? Если центральное правительство усиливает свою власть, скорее всего, это делается за счет местного самоуправления. Возникает впечатление, что существует какой-то неизменный общий объем политической власти, подлежащей распределению. Поэтому, 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 сдерживающим противовесом политической власти.

Убедительность этого абстрактного довода, по-видимому, лучше всего продемонстрировать на конкретных примерах. Давайте рассмотрим сначала гипотетический пример, который поможет нам выявить обсуждаемые принципы, а потом проанализируем несколько недавних примеров из реальной жизни, показывающих, как действие рынка способствует сохранению политической свободы.

Одна из характерных особенностей свободного общества — это, безусловно, свобода индивида отстаивать и открыто пропагандировать радикальные изменения в общественной структуре — до тех пор, пока его агитация ограничивается убеждением и не выливается в применение насилия и иных видов принуждения. Знаменитым 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 люди могли за что-то агитировать, они сперва должны иметь возможность заработать себе на жизнь. В социалистическом обществе уже это создает проблему, поскольку там все рабочие места находятся под непосредственным контролем политических властей. 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» государственных 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 государственные 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 только путем сбора небольших сумм с большого числа мелких чиновников. Но это не решение. Чтобы воспользоваться этим источником, надо, чтобы очень многие были заранее убеждены в вашей правоте, тогда как стоящая перед вами проблема как раз и заключается в том, чтобы инициировать и профинансировать кампанию по их убеждению. Радикальные кампании в капиталистических странах никогда так не финансировались. Их обычно поддерживало несколько богатых людей, которых удалось убедить: Фредерик Вандербильдт Фильд, Анита Маккормик Блейн или Корлисс Ламонт, если называть имена, выдвинувшиеся в последнее время, или Фридрих Энгельс, если заглянуть подальше в прошлое. Эту роль имущественного неравенства в сохранении политической свободы — роль мецената — замечают нечасто.

В капиталистическом обществе надо лишь убедить нескольких богачей, чтобы заручиться средствами на пропаганду какой угодно идеи, пусть даже самой необычной, и таких людей, таких независимых источников поддержки, находится 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. Например, издатель, конкурирующий с другими издателями, не может позволить себе печатать только то, с чем он лично согласен: он должен исходить из

единственного критерия — вероятности того, что рынок окажется достаточно широк, чтобы 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 необходимости убедить их сперва в своей правоте. В социалистическом обществе такой возможности нет; там есть только всемогущее 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 в достаточной степени финансово привлекательной, и от агитаторов не будет отбоя.

К тому же свобода пропагандировать непопулярные воззрения вовсе не требует, чтобы такая пропаганда не несла с собой 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, что люди приносят жертвы, пропагандируя идеи, в которые искренне верят. Мало того, важно сохранить свободу только для тех, кто готов себе во многом отказывать, иначе свобода вырождается во вседозволенность и безответственность. И принципиально необходимо, чтобы цена, которую платят за пропаганду непопулярных взглядов, была приемлемой и не отменяла саму возможность такой пропаганды.

Но это еще далеко не все. В свободном рыночном обществе достаточно иметь средства. Поставщики бумаги готовы продать ее как издателям *Daily Worker*, так и издателям *Wall Street Journal*. В социалистическом обществе недостаточно просто иметь средства. Гипотетическому стороннику капитализма придется 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 будут сохранять возможность инакомыслия, сопряжено с весьма реальными трудностями. Насколько я знаю, никто из тех, кто выступает одновременно за социализм и свободу, не брался толком за эту проблему и не начал всерьез разрабатывать институты, которые могли бы обеспечить существование свободы при социализме. Зато совершенно ясно, почему рыночное капиталистическое общество благоприятствует свободе.

Ярким практическим примером этих абстрактных принципов служит то, что произошло с Уинстоном Черчиллем. С 1933 года до начала Второй мировой войны Черчиллю не разрешали выступать по английскому радио, которое, разумеется, было государственной монополией под административным контролем Британской радиовещательной корпорации (ВВС). А ведь Черчилль был одним из виднейших граждан своей страны, членом парламента, бывшим министром, отчаянно пытавшимся всеми доступными средствами убедить своих соотечественников принять меры к предотвращению опасности, исходящей от гитлеровской Германии. Ему не разрешали обратиться по радио к английскому народу, поскольку ВВС являлась государственной монополией, а его взгляды представлялись слишком «спорными».

А вот другой поразительный пример — забвение голливудского черного списка. Об этом сообщил 26 января 1959 года журнал Time, который писал:

Во время церемонии вручения премий «Оскар» Голливуд больше всего старается соблюсти приличия. Однако два года назад приличия были нарушены. Когда объявили, что некто Роберт Рич получил «Оскара» за сценарий фильма «Храбрец», он так и не вышел на сцену. Роберт Рич оказался псевдонимом, за которым скрывался кто-то из полутора-ста сценаристов... с 1947 года вносившихся кинопромышленностью в черный список по подозрению в том, что они были коммунистами или «попутчиками». Конфуз был особенно велик из-за того, что Академия киноискусства запретила коммунистам и тем, кто ссылался на Пятую

поправку*, номинироваться на «Оскар». На прошлой неделе правило насчет коммунистов и тайна подлинного имени Рича внезапно получили новый оборот.

Оказалось, что Рич — это Дэлтон Трамбо, сценарист фильма «Джонни получил винтовку», один из первой «голливудской десятки» сценаристов, отказавшихся дать показания на слушаниях 1947 года о коммунизме в кинопромышленности. Как сказал продюсер Фрэнк Кинг, до тех пор твердо стоявший на том, что Роберт Рич — это «молодой бородач, живущий в Испании»: «У нас обязанность перед акционерами покупать по возможности лучшие сценарии. Трамбо принес нам „Храбреца“, и мы его купили»...

Так был формально предан забвению голливудский черный список. Неформально для сценаристов, чье имя попало под запрет, он закончился уже давно. Сообщают, что по меньшей мере 15% нынешних голливудских фильмов пишутся сценаристами из черного списка. По словам продюсера Кинга, «в Голливуде больше „призраков“ (авторов, работающих под чужим именем), чем на кладбище Форест-лоун. Каждая здешняя компания пользуется работой тех, чье имя попало в черный список. Мы просто первыми сказали вслух то, о чем все и так знают».

Можно думать, как думаю я, что коммунизм уничтожил бы все наши свободы, можно выступать против него с максимальной твердостью и решительностью — 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 или пытается за него бороться. Его свобода подразумевает свободу бороться за коммунизм. Разумеется, свобода подразумевает и свободу других людей при этих обстоятельствах с ним не общаться. Голливудский черный список был актом несвободы, ибо представлял собою сговор с использованием средств принуждения для предотвращения добровольной ассоциации. Он не сработал именно потому, что рынок сделал сохранение черного списка слишком дорогостоящим. Коммерческий интерес — то обстоятельство, что у владельцев и руководителей предприятий

* 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. — *Примеч. пер.*

есть стимул заработать как можно больше денег, — защитил свободу лиц, попавших в черный список, предоставив им альтернативную форму найма и дав людям стимул принимать их на работу.

Если бы Голливуд и кинопромышленность были государственными предприятиями или если бы дело происходило в Англии и речь шла о поступлении на работу в Британскую радиовещательную корпорацию, трудно себе представить, чтобы «голливудская десятка» или ее аналоги 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 сохранения статус-кво — нашли работу при таких обстоятельствах.

Еще один пример той роли, какую играет рынок в деле сохранения политической свободы, относится к нашему эпизоду с маккартизмом. Оставив в стороне существо дела и вопрос об обоснованности предъявлявшихся тогда обвинений, полюбопытаемся, на какую защиту могли рассчитывать допрашиваемые, и в особенности государственные служащие, от беспочвенных обвинений и попыток влезть в дела, обсуждать которые им не позволяла совесть? Если бы не было альтернативы государственной службе, их апелляции к Пятой поправке свелись бы к пустому шутовству.

Главной их защитой было существование частнорыночной экономики, в рамках которой они могли заработать себе на хлеб. Даже здесь защищенность их была не абсолютной. Многие потенциальные частные наниматели не желали (правы они были или нет) брать на работу пригвожденных к позорному столбу. Вполне возможно, что издержки, которые несли многие из этих лиц, были куда менее оправданны, чем издержки, с которыми обычно сопряжена пропаганда непопулярных идей. Но суть дела в том, что издержки эти были ограничены и не столь нестерпимы, как в том случае, если существовала бы только государственная служба.

Интересно отметить, что непропорционально большая часть этих лиц ушла, судя по всему, в секторы экономики с наибольшей конкуренцией — мелкий бизнес, торговля, фермерство, — где рынок максимально приближается 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, вне зависимости от того, связаны ли эти причины с их взглядами или с их цветом кожи.

Как можно заключить из этого примера, в сохранении и укреплении капитализма свободной конкуренции наиболее кровно заинтересованы именно те меньшинства, которые легче всего становятся объектом недоверия и вражды со стороны большинства, — негры, евреи, инородцы (говорю лишь о самом очевидном). И тем не менее, как ни парадоксально, именно 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 неприязненного отношения сограждан, они ошибочно относят на счет рынка остаточную дискриминацию.

Глава II Роль государства в свободном обществе

Обычная претензия к тоталитарным странам состоит в том, что для них цель оправдывает средства. Такая претензия, если понимать ее буквально, явно лишена логики. Если не цель оправдывает средства, то что? Однако этот легкий ответ не снимает со счетов упомянутую претензию, но лишь показывает, что она неудачно выражена. Отрицать, что цель оправдывает средства, означает утверждать обиняками, что существующая цель не является конечной, а конечная цель — это и есть 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, что подчеркивалось в предыдущей главе.

Этой точки зрения роль рынка, как уже отмечалось, заключается в том, что он допускает единодушие без единообразия и является системой действенного пропорционального представительства. С другой стороны, характерной чертой действия, предпринимаемого по чисто политическим каналам, является его тенденция требовать или навязывать значительную степень единообразия. На вопросы, как правило, необходимо давать простые ответы «да» и «нет», и в самом лучшем случае можно обеспечить лишь весьма ограниченный набор альтернатив. Этого вывода не меняет даже использование пропорционального представительства в явной политической форме. Число отдельных групп, которые реально можно представить пропорционально, строго ограничено, а по сравнению с пропорциональным представительством на рынке оно ограничено чудовищно. Есть и еще более важный момент: тот факт, что

в норме конечным результатом должен быть закон, одинаково 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 ведет к безрезультатности и раздробленности. Таким образом, оно приводит к разрушению любого консенсуса, на котором может быть основано единодушие с единообразием.

Совершенно очевидно, что существуют вопросы, к которым действенное пропорциональное представительство неприложимо. Я не могу добиться того объема затрат на национальную оборону, какого хочется мне, а вы не можете добиться какого-то другого объема средств. Что касается таких простых неделимых вопросов, то мы можем их обсуждать, спорить и голосовать. Но если уж мы пришли к решению, приходится подчиняться. Именно существование таких неделимых проблем (к числу самых существенных относятся, очевидно, защита индивида и страны от посягательств) делает невозможной опору исключительно на индивидуальные действия посредством рынка. Если нам необходимо тратить часть своих ресурсов на такие неделимые цели, мы должны улаживать свои разногласия через политические каналы.

Хотя использование политических каналов неизбежно, оно, как правило, ослабляет социальное единство, без которого не может быть стабильного общества. Ослабление это будет минимальным, если согласие по поводу совместных действий должно быть достигнуто лишь по узкому кругу вопросов, на которые люди в любом случае имеют общие взгляды. Любое расширение круга вопросов, по которым необходимо достичь ясно выраженного согласия, еще больше напрягает тончайшие нити, связывающие общество в единое целое. Если дело дойдет до проблемы, которая затрагивает людей глубоко, но по-разному, это может разрушить общество. Резкие расхождения по основополагающим вопросам редко возможно (если вообще возможно) разрешить посредством избирательной урны; в конце концов оказывается, что их можно решить, хоть и не разрешить, лишь через конфликт. Кровавым подтверждением тому служит история религиозных и гражданских войн.

Широкое использование рынка ослабляет нагрузку на социальную ткань, так как 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 того чтобы их принять, было достигнуто некое подобие полного консенсуса, и нам потребует некое подобие полного консенсуса для того, чтобы их изменить.

Включенный в нашу Конституцию и в писанные и неписанные 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 пока достаточно широкому рассмотрению вопроса о том, какие проблемы вообще нельзя решить при помощи рынка (или можно, но такой ценой, что использование политических каналов окажется предпочтительнее).

Государство как нормотворческий орган и третейский судья

Очень важно провести различие между повседневной человеческой деятельностью и общими рамками обычаев и законов, в которых эта деятельность протекает. Повседневная 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 игры принимали как ее правила, так и арбитра, который эти правила интерпретирует и обеспечивает их соблюдение. В хорошо организованном обществе требуется, чтобы его члены пришли к согласию насчет общих условий, которые будут регулировать отношения между ними, насчет каких-то методов арбитража в случае разных интерпретаций этих условий и насчет каких-то способов обеспечить соблюдение общепринятых правил. Как и в игре, в обществе большинство правил общежития являются незапланированным следствием обычая и принимаются без рассуждения. Самое большее, мы открыто обсуждаем лишь незначительные перемены в принятых правилах, хотя совокупным результатом серии незначительных модификаций может стать кардинальное изменение характера игры или общества. Как в игре, так и в обществе ни одна система правил долго не продержится, если большинство участников не будет подчиняться ей большую часть времени без внешних санкций; иными словами, если нет широкого общественного согласия. Но мы не можем полагаться на один лишь обычай или на этот консенсус для того, чтобы интерпретировать правила и добиваться их соблюдения; нам нужен арбитр, третейский судья. В таком случае главные роли, которые государство играет в свободном обществе, таковы: предоставлять средства, пользуясь которыми мы сможем модифицировать правила; выступать в качестве посредника, когда мы по-разному интерпретируем содержание правил; принуждать к выполнению правил тех немногих, кто иначе не станет участвовать в игре.

В свете сказанного: нужда в государстве возникает из-за того, что абсолютной свободы не бывает. Как ни привлекательна анархическая философия, в мире несовершенных людей анархия неосуществима. Свобода одного человека может вступать в конфликт со свободой другого, и когда это происходит, чью-то свободу приходится ограничить, чтобы сохранить свободу второго человека; как выразился однажды член Верховного суда, «моя свобода размахивать кулаками должна быть ограничена расстоянием до вашего подбородка».

Основная трудность при определении деятельности, которой следует заниматься государству, заключается в необходимости разрешать подобные конфликты между свободой различных индивидов. В некоторых случаях ответить на этот вопрос легко. Нетрудно заручиться почти полным единодушием по поводу тезиса, что свободу убивать своего соседа надо ограничить, дабы сохранить за ним свободу жить. В других случаях ответить не так уж просто. В области экономической большие затруднения связаны с конфликтом между свободой объединений и свободой конкуренции. Какой смысл следует вкладывать в понятие «свободное» применительно к предпринимательству? В США «свободу» в этом случае понимают так, что каждый свободен сделаться предпринимателем, а значит, 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. Напротив, континентальная традиция обычно толкует это понятие в том смысле, что предприниматели свободны поступать так, как им заблагорассудится, в том числе сговариваться о ценах, делить рынки и пользоваться прочими способами вытеснения потенциальных конкурентов. Видимо, самая сложная конкретная проблема в этой области касается объединений рабочих, где особенно остро встает вопрос о свободе объединений 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 обеспечивают владение ею, представляют собой сложные социальные конструкторы, 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 от того, какой он производит шум? Требуется ли добровольный взаимобмен, чтобы он платил мне за право летать над моей землей? Или я должен платить ему, чтобы он воздержался от полетов над ней? Достаточно упомянуть о гонорарах, авторском праве, патентах, пакетах акций корпораций, правах владельца прибрежной

полосы и т.п., чтобы подчеркнуть роль общепринятых социальных правил в самом определении понятия собственности, а это приводит к мысли, что наличие строго конкретного и общепринятого определения собственности во многих случаях куда важнее, чем само содержание этого определения.

Еще одна область экономики, создающая особенно сложные проблемы, — это денежная система. Ответственность государства за денежную систему признается давно. Ее недвусмысленно предусматривает положение Конституции, уполномочивающее Конгресс «чеканить монету и регулировать ее стоимость, равно как и стоимость иностранной монеты». По-видимому, ни в одной другой области экономической деятельности государственные полномочия не пользуются таким широким признанием. Это привычное и сегодня уже почти автоматическое признание за государством такой ответственности делает вдвойне необходимым глубокое понимание оснований для этой ответственности, ибо оно увеличивает опасность расширения государственных полномочий за пределы деятельности, приемлемой в свободном обществе, — от обеспечения денежной структуры к распределению ресурсов среди индивидов. Мы подробно разберем эту проблему в главе III.

Резюмируем: организация экономической деятельности посредством добровольного обмена предполагает, что при помощи государства мы обеспечим соблюдение законопорядка, чтобы не допустить принуждения одних людей другими, выполнение добровольно заключенных контрактов, определение прав собственности, интерпретация и обеспечение соблюдения этих прав и обеспечение функционирования кредитно-денежной системы.

Деятельность, осуществляемая государством на основании технической монополии и «внешних эффектов»

Роль государства, 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 захотеть сделать при помощи государства какие-то вещи, которые теоретически осуществимы и при посредстве рынка, однако технические и прочие условия сильно этому препятствуют. Все они сводятся к случаям, когда строго добровольный обмен либо чреват огромными издержками, либо практически невозможен.

Такие случаи делятся на два общих класса: (а) монополия и другие подобные издержки рынка и (б) «внешние эффекты».

Взаимообмен по-настоящему доброволен только тогда, когда имеются почти равнозначные альтернативы. Монополия предполагает отсутствие альтернатив и тем самым ограничивает свободу взаимодействия. На практике монополия часто, если не всегда, возникает вследствие государственной поддержки или сговора между отдельными лицами. В этом случае решение проблемы состоит в том, чтобы либо избежать государственного содействия монополиям, либо строго следить за соблюдением правил, например тех, которые содержатся в нашем антимонопольном законодательстве. Монополия, однако, может возникнуть и из-за того, что существование только одного производителя или предприятия более целесообразно в техническом отношении. Я осмелюсь заявить, что таких случаев меньше, чем обычно считается, но они, безусловно, бывают. Простейшим примером может служить телефонное обслуживание конкретной местности. Я назову такие случаи «технической» монополией.

Когда технические обстоятельства делают монополию естественным результатом конкурирующих рыночных сил, имеются, по всей видимости, лишь три альтернативных варианта: частная монополия, государственная монополия и государственное регулирование. Все три варианта нехороши, так что приходится выбирать меньшее из зол. Генри Саймонс, изучавший государственное регулирование монополий в США, пришел к выводу, что результаты его настолько ужасны, что государственную монополию он счел меньшим злом. Видный немецкий либерал Вальтер Ойкен, изучавший государственную монополию на немецких железных дорогах, пришел к выводу, что результаты ее настолько ужасны, что государственное регулирование он счел гораздо меньшим злом. Почерпнув многое у обоих исследователей, я скрепя сердце заключил, что наименьшим злом (если с ним можно смириться) будет частная монополия.

Если бы общество было статичным и породившие техническую монополию условия устойчиво сохранялись бы в дальнейшем, я не поддержал бы такого решения. Однако в быстро меняющемся обществе условия, порождающие техническую монополию, тоже часто меняются, и я подозреваю, что государственное регулирование и государственная монополия станут реагировать на такое изменение условий менее гибко и будут менее склонны к самоупразднению, чем частная монополия.

Прекрасным примером служат американские железные дороги. В XIX веке высокий уровень монополизации железнодорожного транспорта был, видимо, неизбежен в силу технических причин. Этим обосновывалось 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 ничтожного уровня. 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 уже существующих автотранспортных компаний от конкуренции со стороны новичков. Точно так же в Англии после национализации железных дорог автотранспорт тоже 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 почти не осталось бы элементов монополии.

Однако выбор меньшего 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 монопольная власть приобретает большой размах, даже краткосрочные результаты частной неконтролируемой монополии могут быть неприемлемы, и тогда меньшим злом окажется государственное регулирование или государственная собственность.

Иногда техническая монополия может служить оправданием существующей *de facto* 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 еще обосновать существование государственной почты, но никак не нынешнее законодательство, запрещающее доставку почтовых отправок кому бы то ни было другому. Если до-

ставка почты есть техническая монополия, то никто и так не выдержит конкуренции с государством. А если нет, то государству незачем ею заниматься. Выход только один: допустить к ней других.

Историческая причина того, что у нас существует почтовая монополия, следующая: частная компания Pony Express, развившая почту по всему американскому континенту, так хорошо вела дело, что, когда государство занялось трансконтинентальной доставкой почтовых отправок, оно не смогло успешно с ней конкурировать и стало нести убытки. В результате появился закон, запрещающий кому бы то ни было другому, кроме государства, доставлять почту. Вот почему Adams Express Company 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.

Другая общая категория случаев, исключаящих строго добровольный взаимообмен, возникает тогда, когда поступки одних лиц имеют такое воздействие на других лиц, за которое нереально взимать с них плату или выплачивать им компенсацию. Это проблема «внешних эффектов». Очевидным примером послужит загрязнение источника водоснабжения. Человек, загрязняющий источник, 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 передать их в частное обслуживание. Однако когда речь идет об автомагистрали 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 частнопредпринимательский сектор предоста-

влял эти услуги и собирал дорожную пошлину без установления широкой частной монополии.

Эти соображения не относятся к дальним скоростным автомагистралям с большой плотностью движения и ограниченным числом въездов и выездов. В их случае стоимость сбора платы невелика, и она вносится теперь во многих местах, да к тому же нередко существует множество альтернативных решений, и здесь проблема монополии серьезно не встает. Поэтому есть все основания для того, чтобы эти автодороги находились в частном владении и обслуживании, и компания, обслуживающая автодорогу, должна получать налоги на бензин, взысканные в связи с использованием дорогой.

Интересный пример представляют парки и заповедники, поскольку они иллюстрируют разницу между случаями, которые оправдываются или, наоборот, не оправдываются внешними эффектами, и поскольку почти все сразу признают содержание заповедников одной из несомненно важных функций государства. Однако в действительности, если внешними эффектами еще может быть оправдано существование городских парков, ими нельзя оправдать государственные заповедники типа Йеллоустонского национального 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 Йеллоустона, 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 это времяпровождение, 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 существенных монопольных эффектов, которые оправдали бы участие государства 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 такие обоснования суть лишь результаты одностороннего освещения вопроса, а не добросовестное применение концепции внешних эффектов. Эти эффекты — палка о двух концах. Они могут послужить причиной как для сужения деятельности государства, так и для ее расширения. Внешние эффекты мешают добровольному взаимобмену, потому что очень сложно установить факт и измерить степень их воздействия на третьих лиц. 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, когда государство 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 затраты. Какие эффекты серьезнее: исходные или новые, — зависит в каждом отдельном случае от конкретных обстоятельств, и ответить на этот вопрос можно лишь в самых общих чертах. Далее, использование государства для преодоления внешних эффектов само по себе имеет весьма важный внешний эффект, не имеющий отношения к конкретному поводу, вызвавшему соответствующие административные действия. Каждый акт государственного вмешательства имеет своим непосредственным результатом сужение области индивидуальной свободы, а опосредованно угрожает сохранению свободы в силу причин, указанных в первой главе.

Наши принципы не дают однозначных рецептов насчет того, в каких пределах уместно пользоваться государством для совместного выполнения задач, которые нам сложно или невозможно выполнить с помощью строго добровольного взаимобмена. В каждом случае, когда предлагают прибегнуть к государственному вмешательству, нам следует составить балансовую ведомость и записать в разные ее графы преимущества и недостатки такого вмешательства. Наши принципы говорят нам, какие факторы следует записать слева, а какие — справа, и дают нам основания решать, какое значение следует придавать разным факторам. В частности, нам всегда следует заносить в графу недостатков, связанных с любым обсуждаемым государственным вмешательством, его внешний эффект, заключающийся в том, что оно представляет угрозу для свободы, и мы обязаны придавать этому эффекту большое зна-

чение. Какое именно значение нужно придавать ему или другим факторам, зависит от обстоятельств. Например, если уже существующее государственное вмешательство невелико, мы придадим меньшее значение отрицательным результатам дополнительного государственного вмешательства. Прежде всего по этой причине многие либералы былых времен, вроде Генри Саймонса, писавшие в то время, когда масштабы государственной деятельности были по сегодняшним понятиям невелики, готовы были возложить на государство такие обязанности, которых сегодняшние либералы уже не одобряют, — так разрослись теперь государственные полномочия.

Деятельность, осуществляемая государством на патерналистских основаниях

Свободы имеет смысл добиваться лишь для людей, которые могут за себя ответить. Мы не верим в свободу для безумцев и детей. Нельзя уйти от необходимости проводить разграничительную черту между дееспособными и недееспособными индивидами, но это означает в то же время, что наша конечная цель — свобода — есть по сути своей понятие неоднозначное. Патернализм неизбежен по отношению к тем, кто, по нашему разумению, не отвечает за свои поступки.

Самый чистый случай, видимо, тот, когда речь идет о безумцах. Давать им свободу мы не хотим, но и расстреливать 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 возможность, 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 государством.

С детьми дело обстоит сложнее. Конечной функциональной единицей нашего общества является не индивид, а семья. Однако тот факт, что за единицу принимается семья, основан в значительной степени на целесообразности, а не на принципе. Мы полагаем, что родители, как правило, лучше других 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 верит в свободу, верит и в необходимость защиты их неотъемлемых прав.

Выражаясь иначе и на первый взгляд несколько бездушно: дети одновременно являются потребительским товаром и потенциально ответственными членами общества. Свобода индивидов пользоваться своими экономическими ресурсами по своему усмотрению включает свободу завести детей, то есть, так сказать, покупать услугу «дети» 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 государственной деятельности во многих отношениях коробят либерала больше всего, ибо требуют принятия принципа — «одни люди могут решать за других», — который либерал в большинстве его применений считает предосудительным и на котором он справедливо усматривает печать своих главных интеллектуальных оппонентов, приверженцев коллективизма в том или ином его обличье, 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 уйдешь. Как писал в 1914 году 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 политиков к таким трудностям, какие им будет сложно преодолеть без изрядного ущемления личной свободы»¹. Нет рецептов, которые подсказали бы нам, где остановиться. Мы вынуждены полагаться на собственные, отнюдь не 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 некий консенсус, к которому приходят несовершенные и предубежденные люди в результате свободного обсуждения, действуя методом проб и ошибок.

Заключение

Государство, которое поддерживает законопорядок, определяет права собственности, служит нам средством модификации прав собственности и других правил экономической игры, выносит тре-

¹ *Dacey A. V. Lectures on the Relation between Law and Public Opinion in England during the Nineteenth Century* / 2d. ed. London: Macmillan & Co., 1914. P. LI.

тейские решения по поводу разных толкований этих правил, обеспечивает соблюдение контрактов, благоприятствует конкуренции, обеспечивает кредитно-денежную систему, противодействует техническим монополиям и преодолевает «внешние эффекты» (достаточно важные, по общему мнению, для того, чтобы оправдать государственное вмешательство), выступает в качестве дополнительной силы по отношению к частной благотворительности и семье в деле защиты недееспособных (будь то умалишенные или дети) — такое государство, несомненно, выполняет важные функции. Последовательный либерал не является анархистом.

Но очевидно также, что такое государство будет иметь четко ограниченные функции и воздержится от многих видов деятельности, которыми занимаются сегодня федеральное правительство и правительства штатов в Америке, а также правительства других западных стран. В последующих главах некоторые из этих видов деятельности будут рассмотрены несколько подробнее, а кое-какие из них были уже затронуты выше, однако, чтобы очертить ту роль, которую либерал оставит за государством, имеет смысл просто перечислить под конец этой главы некоторые мероприятия, которые проводит в настоящий момент правительство США и которые, на мой взгляд, нельзя оправдать в свете вышеозначенных принципов.

1. Программы поддержания 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. Государственный контроль над объемом производства, например, посредством фермерской программы или через пропорциональное распределение нефти, осуществляемое Техасской железнодорожной комиссией.
4. Контроль над квартплатой (rent control), вроде того, который все еще практикуется в Нью-Йорке, или более общий контроль над ценами и заработной платой, введенный во время и после Второй мировой войны.
5. Законодательно установленные минимальные ставки заработной платы или максимальные цены, такие, как законодательно установленный максимум в 0%, который коммерческий банк может выплачивать по вкладам до востребования, или законодательно фиксированные

максимальные проценты, которые могут выплачиваться 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 оправдать 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 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 нечто большее, чем просто налог, который должен платить каждый занимающийся соответствующей деятельностью).

10. Так называемые программы социального жилья и масса других субсидированных программ, направленных на расширение жилищного строительства, таких, как гарантирование ипотечной деятельности, осуществляемое Федеральным управлением жилищного строительства (FHA) и Управлением по делам ветеранов (VA) и т.п.

11. Военская повинность в мирное время. Принципам свободного рынка соответствует добровольная армия, иными словами, наем солдат на службу. Непростительно не платить цену, требуемую 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 резервистов на случай войны; его можно оправдать, исходя из либеральных позиций).

12. Парки и заповедники, о чем уже говорилось выше.

13. Законодательный запрет на доставку почты с целью получения прибыли.

14. Платные автодороги, которые обслуживаются государством и принадлежат ему, 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 государственного вмешательства в экономические дела. Говорят, что свободная частнопредпринимательская экономика по природе своей нестабильна. Если ее предоставить самой себе, она приведет к регулярно повторяющимся циклам чередующихся подъемов и спадов. Поэтому в дело должно вмешаться государство, которое уберезит экономику от разброда и шатаний. Такие доводы звучали особенно убедительно во время и после Великой депрессии 1930-х годов и послужили одной из главных причин для выбора Нового курса в США и аналогичного расширения государственного вмешательства в других странах. Позднее более популярным лозунгом сделался «экономический рост». Доказывают, что государство 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 аргументы способны только ввести нас в заблуждение. На самом деле Великая депрессия, как и большинство других периодов высокой безработицы, явилась результатом правительственной беспомощности, а не нестабильности, присущей частной экономике. Ответственность за кредитно-денежную политику была возложена на особый государственный орган — Федеральную резервную систему. В 1930 и 1931 годах она выполняла свои обязанности настолько бездарно, что превратила в настоящую катастрофу сокращение деловой активности, которое могло бы пройти достаточно спокойно (см. разбор этой проблемы ниже, с. 69–76). 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, сложная и несправедливая структура налогообложения, регулятивные комиссии, установление государством заработной платы и цен и масса других мер побуждают людей злоупо-

треблять ресурсами и использовать их не по назначению, а также препятствуют инвестированию новых накоплений. И для экономической стабильности, и для роста нам насущно необходимо не расширение государственного вмешательства, а его сокращение.

Такое сокращение все равно оставит за государством важную роль в этих областях. Имеет смысл использовать государство для обеспечения стабильной кредитно-денежной структуры свободного общества, что является важной составляющей его функции по обеспечению стабильной законодательной структуры. Желательно также, чтобы мы использовали государство для обеспечения общей юридической и экономической структуры, которая позволила бы людям развивать экономику, если это 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, а в главе V — бюджетная политика.

В этой и в следующей главах наша задача заключается в том, чтобы удержать курс между двумя подходами, ни один из которых неприемлем, хотя в каждом есть свои плюсы. Сцилла здесь представляет мнение, что чисто автоматический золотой стандарт и осуществим и целесообразен 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 передачи широкой дискреционной власти группе специалистов, собранной в некоем «независимом» центральном банке или в какой-то бюрократической организации. Ни тот ни другой подход не дал удовлетворительных результатов в прошлом и маловероятно, чтобы они дали их в будущем.

Либерал в принципе 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 необходимо, 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 государства угрожает свободе в других областях.

Необходимость рассредоточения власти представляет собой особо сложную проблему, когда речь идет о деньгах. По общему признанию, на государстве 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, причем очень часто без официального согласия законодательного органа, если таковой имелся. Так происходило в старые времена, когда монархи обрезали монеты и пользовались другими подобными уловками, так происходит и в наши дни, когда мы обзавелись более изощренными современными методами, вроде запуска печатного станка или простой подчистки бухгалтерских книг. Проблема заключается в том, как утвердить систему, которая позволит государству нести ответственность за деньги, но в то же время ограничит предоставляемую при этом государству власть и не даст использовать ее для ослабления — а не упрочения — свободного общества.

Товарный стандарт

Исторически сложилось, что на протяжении столетий во множестве самых разных стран чаще всего прибегали к товарному стандарту, то есть к использованию в качестве денег какого-то вещественного товара, например, золота или серебра, меди или олова, сигарет или коньяка или каких-то других товаров. Если бы деньги состояли полностью из какого-нибудь вещественного товара такого рода, то в принципе никакой нужды в государственном контроле не было бы. Количество обращающихся в обществе денег зависело бы от стоимости производства денежного товара, а не от 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 всегда весьма далеко отходили от этой простой модели, не требующей государственного вмешательства. На протяжении всей истории товарный стандарт (к примеру, золотой или серебряный) сопровождался появлением фидуциарных (то есть не обеспеченных золотом) 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, добывая золото из земли где-нибудь в Южной Африке, чтобы потом снова похоронить его в Форт-Ноксе или другом аналогичном 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-то количество единиц товарного стандарта», эти бумажки смогут выполнять ту же функцию, что и куски настоящего золота или серебра, но для их производства понадобятся куда меньшие ресурсы. Это обстоятельство, которое я подробнее разбирал в другой работе¹, представляет, с моей точки зрения, коренной недостаток товарного стандарта.

Будь автоматический товарный стандарт реализуем, он был бы прекрасным решением стоящей перед либералом дилеммы — он обеспечил бы стабильную денежную систему, не связанную с опасностью безответственного злоупотребления финансовой властью. Если бы, к примеру, широкая публика, вдохновленная мифологией золотого стандарта и считающая, что государственное вмешательство в его функционирование безнравственно и вредно, твердо поддерживала настоящий золотой стандарт, при котором 100% денег в стране буквально состояло бы из золота, у нас имелась бы действенная гарантия, что государство не сможет устраивать комбинации с валютой и вообще предпринимать какие-либо безответственные финансовые действия. При таком стандарте государство обладало бы весьма ограниченными кредитно-денежными полномочиями. Но, как уже отмечалось, исторически такой автоматической системы никогда не было. Она всегда тяготела к превращению в смешанную систему, в дополнение к денежному товару содержащую такие фидуциарные элементы, как банковские билеты и депозиты или государственные банкноты. А как только появля-

¹ Friedman M. A Program for Monetary Stability. New York: Fordham University Press, 1959. P. 4–8.

лись фидуциарные элементы, государственного контроля над ними избежать становилось очень трудно, даже если они были выпущены частными лицами. В основном это обуславливалось трудностями борьбы с изготовлением фальшивых денег или их экономическими эквивалентами. Фидуциарные деньги представляют собой 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 — соблазн заключать мошеннические контракты. Вдобавок стоит появиться фидуциарным элементам, как на само государство нападает почти неодолимый соблазн и оно начинает выпускать фидуциарные деньги. Поэтому на практике товарные стандарты всегда тяготеги 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 настоящего, 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-е годы; 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-е годы, когда в обращении буквально находилось золото или золотые сертификаты, использовавшиеся в качестве разменных денег (золотомонетный стандарт), однако даже они предпочитают, чтобы параллельно с золотом существовали государственные фидуциарные деньги и депозиты, выпускаемые банками, которые держат частичные резервы либо в виде золота, либо в виде фидуциарных денег. Даже в так называемые лучшие дни золотого стандарта в XIX веке, когда Английский банк якобы искусно им оперировал, денежная система была очень далека от настоящего автоматического золотого стандарта. Даже тогда им всюю манипулировали. А теперь дело приняло куда более серьезный оборот, поскольку многие страны одна за другой встали на ту точку зрения, что государство ответственно за «полную занятость».

Я прихожу к заключению, что автоматический товарный стандарт не является ни осуществимым, ни целесообразным решением проблемы установления кредитно-денежной структуры свободного общества. Он нецелесообразен, потому что с ним связаны большие издержки в виде ресурсов, использующихся для производства денежного товара. Он неосуществим, потому что не существует ни мифологии, ни общепринятых взглядов, которые сделали бы его эффективным.

Этот вывод подкрепляется не только вышеприведенными историческими данными, но и специфически американским опытом. С 1879 года, когда Соединенные Штаты возобновили золотые платежи после Гражданской войны, по 1913-й в США действовал золотой стандарт. Хотя он был ближе к настоящему автоматическому золотому стандарту, чем всё, что мы имели после Первой мировой войны, он все равно являлся далеко не стопроцентным золотым стандартом. Государство 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. Количество золота, находившегося в руках казначейства и банков или непосредственно у частных лиц в виде монет или золотых сертификатов, варьировалось и составляло в разные годы от 10 до 20% денежной массы. Остальные 80–90% состояли из серебра, фидуциарных денег и банковских депозитов, не обеспеченных золотым резервом.

Задним числом может показаться, что эта система функционировала достаточно хорошо. Но в то время американцы так не считали. Одним из признаков недовольства явились в 1880-е годы дебаты по поводу серебра, кульминацией которых была знаменитая речь Уильяма Брайана о «золотом кресте»*, задавшая тон выборам 1896 года. Дебаты эти, в свою очередь, стали одной из главных причин глубокой экономической стагнации начала 1890-х годов. Возникли 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.

* Видный американский юрист и политический деятель Уильям Дженнингс Брайан (1860–1925), выступая на съезде Демократической партии 8 июля 1896 года, высказался против золотого стандарта и завершил свою речь словами: «... мы не распнем человечество на золотом кресте». — *Примеч. пер.*

Следовавшие один за другим финансовые кризисы 1873, 1884, 1890 и 1893 годов подняли 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, обнародованные в 1910 году, воплотились в Закон о федеральных резервах 1913 года. Реформы, начатые этим законом, пользовались поддержкой всех общественных слоев, от рабочего класса до банкиров, и обеих политических партий. Председателем Национальной кредитно-денежной комиссии был республиканец Нельсон У. Олдрич, а главным сторонником Закона о федеральных резервах в Сенате был демократ Картер У. Гласс.

На практике изменения в финансовой структуре, произведенные в соответствии с Законом о федеральных резервах, оказались куда более радикальными, чем рассчитывали его авторы и сторонники. В момент принятия этого закона во всем мире господствовал золотой стандарт, 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 впредь, и власть Федеральной резервной системы будет таким образом ограничена 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, введенным для того, чтобы обеспечить обмен одной формы денег на другие и осуществлять контроль и надзор над банками. Она превратилась в мощный полновластный орган, способный устанавливать количество денег в Соединенных Штатах и влиять на международные финансовые условия во всем мире.

Полномочный финансовый орган

Создание Федеральной резервной системы стало наиболее значительным изменением 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 лицензии Второго банка США в 1836 году был учрежден отдельный официальный орган, наделенный предусмотренной законом ответственностью за состояние денежных дел и теоретически имеющий достаточную власть, чтобы обеспечить

денежную стабильность или по крайней мере предотвратить явную нестабильность. В связи с этим поучительно сравнить то, что происходило до и после его создания, то есть, скажем, если взять два равновеликих периода — с конца Гражданской войны до 1914 года и с 1914 года до настоящего момента.

Второй период, несомненно, отличался значительно большей экономической нестабильностью, вне зависимости от того, будем ли мы измерять ее колебаниями денежной массы, цен или объема производства. Возросшая нестабильность отчасти объясняется последствиями двух мировых войн, пришедших на второй период и в любом случае ставших 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-го по 1939-й и с 1947-го по настоящий момент, результат остается тем же. После создания Резервной системы денежная масса, цены и объем производства стали явно менее стабильны, чем прежде. Период наиболее значительной нестабильности попадает, разумеется, на межвоенное время, когда несколько раз происходили резкие спады экономической активности (1920–1921, 1929–1933 и 1937–1938 годы). В истории Америки не было другого двадцатилетнего периода, на который пришлось бы целых три резких спада.

Это поверхностное сравнение не является, конечно, доказательством того, что Федеральная резервная система не сыграла роли в укреплении денежной стабильности. Возможно, трудности, с которыми столкнулась Система, носили более серьезный характер, чем при ранее существовавшей кредитно-денежной структуре, и оставаясь та в силе, привели бы к еще большей денежной нестабильности. Однако это поверхностное сравнение должно, по крайней мере, побудить читателя помедлить, прежде чем он примет на веру, что такое старое, могущественное и разветвленное учреждение, как Федеральная резервная система, выполняет необходимую и целесообразную функцию и служит для достижения тех целей, ради которых оно было создано.

Внимательно изучив исторические данные, я лично пришел к убеждению, что различия в уровне экономической стабильности, выявленные этим поверхностным сравнением, в действительности объясняются различиями между 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, что он бы не произошел, если бы продолжала действовать старая банковская система, что масштабы каждого спада экономической активности (1920–1921, 1929–1933 и 1937–1938 годы) явились прямым результатом определенных действий (или бездействия) резервного органа и не имели бы места при прежних денежных и банковских порядках. В эти и другие моменты вполне могла бы снижаться экономическая активность, но маловероятно, чтобы это привело к такому резкому снижению экономической активности.

Я не имею возможности привести здесь данные, свидетельствующие в пользу этого утверждения². Однако в связи с тем, что Великая депрессия 1929–1933 годов сыграла важную роль в формировании (я бы сказал, в деформировании) взглядов широкой публики на участие государства в экономических делах, возможно, имеет смысл подробнее поговорить о том, как следует истолковывать этот эпизод в свете имеющихся данных.

Крах фондовой биржи в октябре 1929 года, положивший конец наблюдавшейся в 1928 и 1929 году тенденции к повышению котировок, часто — по причине его драматического характера — 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 пыталась унять «спекуляцию»: таким косвенным образом фондовая биржа могла сыграть роль в подготовке снижения 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 спаду экономической активности. Самое большее, на что они были способны, — это несколько продлить ее снижение и сделать его сильнее обычных незначительных спадов, сопровождавших экономическое развитие Америки на всем протяжении нашей истории; но к катастрофе они привести не могли.

Примерно в течение года в снижении экономической активности не проявилось еще ни одной из тех специфических черт, кото-

² См. мою книгу «A Program for Monetary Stability» (New York: Fordham University Press, 1959), а также: *Friedman M., Schwartz A.J. A Monetary History of the United States, 1867–1960.* Princeton, Princeton University Press, 1963.

рые будут определять дальнейшее развитие событий. Экономический спад был сильнее, чем он обычно бывает в первый год большинства спадов, — 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 надвигающейся катастрофы. Если отбросить наивные рассуждения, сводящиеся к аргументу *post hoc ergo propter hoc* (после этого — значит вследствие этого), в экономической ситуации, скажем, на сентябрь или октябрь 1930 года не было ничего такого, что делало продолжительный и резкий спад последующих лет неизбежным или даже весьма вероятным. Задним числом ясно, что уже тогда Резервной системе надо было вести себя иначе, что ей не следовало допускать уменьшения бумажной массы на почти 3% с августа 1929 года по октябрь 1930-го: в прошлом бумажная масса падала столь значительно только в период самых сильных спадов экономической активности. Ошибку эту можно было простить, и уж конечно она не была решающей.

Характер снижения экономической активности кардинально изменился в ноябре 1930 года, когда серия банковских банкротств привела к массовым «налетам» 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 давало многим людям в Америке и за границей основание полагать, что он был как-им-то официальным банком.

До октября 1930 года не было никаких признаков кризиса ликвидности или утраты доверия к банкам. Однако с этого момента кризисы ликвидности начали обрушиваться на экономику один за другим. 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 «налетов». 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, как наша, 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 окошко. 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. Поэтому общий запас денег — наличность плюс депозиты — при всяком данном количестве наличности тем выше, чем больше пропорция денег, которую люди хотят 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, а банки обладают возможностью как-то ее 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 не прервать этот порочный цикл, он расширяется все больше 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 весь цикл начинается заново.

Подобная ситуация и в условиях банковской системы, существовавшей до создания Федерального резерва, приводила к банковской панике и временной приостановке выдачи денег со счетов (как в 1907 году). Это было крайней мерой, на короткое время ухудшавшей положение дел. 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 не приводила к краху банков, в остальных отношениях вполне здоровых. Через несколько недель или месяцев, когда положение стабилизировалось, этот временный запрет снимался, и начиналось оживление экономической активности, а не ее снижение.

Как мы видели, одной из главных причин создания Федеральной резервной системы была необходимость бороться с такими ситуациями. Ей были вручены полномочия создавать дополнительную наличность, если люди начнут в массовом порядке требовать

денег вместо депозитов, и ей дали возможность предоставлять банкам наличность под обеспечение имеющихся у них активов. Предполагалось, что таким образом можно будет всегда предотвратить надвигающуюся панику, что отпадет необходимость временных запретов на выплату денег со счетов и что депрессивных результатов денежных кризисов можно будет теперь полностью 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 усматривая в закрытии банков никакого повода для принятия особых мер. Однако стоит подчеркнуть, что Системе не хватило решимости, а не полномочий. И в этом случае, и в последующих у Системы было достаточно власти, чтобы обеспечить банки наличностью, которую требовали вкладчики. Если бы она пошла банкам навстречу, банкротства удалось бы прекратить и обвал был бы предотвращен.

Первоначальная волна банковских крахов улеглась, и в начале 1931 года появились признаки растущего доверия к банкам. Резервная система воспользовалась этим и уменьшила свою собственную неуплаченную сумму кредитов; иными словами, она противопоставила естественным силам, тянувшим экономику к подъему, мягкие 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 обнаружат все признаки низшей точки экономического цикла и начала подъема.

Однако этот наметившийся подъем продолжался недолго. Новые банковские крахи привели к очередной серии «налетов» на банки и снова вызвали сокращение денежной массы. И опять 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, не увеличился, а *уменьшился*.

В сентябре 1931 года Англия отказалась от золотого стандарта. До и после этого шага происходило изъятие 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 достигли рекордного уровня, Резервная система отреагировала на внешнюю утечку куда стремительнее и энергичнее, чем на предшествовавшую внутреннюю утечку. И сделала она это так, что внутренние финансовые трудности неизбежно должны были возрасти. Почти через два года после глубокого спада экономической активности Система подняла учетную ставку — процент, под который она была готова ссужать деньги входящим в нее банкам, — резче, чем она поднимала ее в любой другой столь же краткий период своей предыдущей и последующей истории. Эта мера остановила утечку золота. Она также сопровождалась невероятным ростом числа банковских крахов и «налетов» на банки. За полгода — с августа 1931 года по январь 1932-го — приблизительно каждый десятый из существовавших тогда банков прекратил операции, а общий объем вкладов в коммерческих банках сократился на 15%.

Временное изменение курса в 1932 году, сопровождавшееся закупкой государственных облигаций на сумму в один миллиард долларов, несколько замедлило экономический спад. Если бы эта мера была принята в 1931 году, ее почти наверняка хватило бы, чтобы предотвратить вышеописанную катастрофу. Но к 1932 году время было уже упущено, и она оказалась всего лишь 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, то есть мер, которые в прошлом не давали банкам прогореть, сперва позволила почти трети банков страны вылететь в трубу, а потом радостно приветствовала приостановку выдачи вкладов, несравненно более долгую и худшую, чем предыдущие. Однако человеческая способность к самооправданию столь велика, что в своем отчете за 1933 год Управление Федеральной резервной системы умудрилось написать следующее: «Способность банков Федерального резерва удовлетворять огромный спрос на деньги в период кризиса продемонстрировала эффективность денежной системы страны в рамках Закона о федеральных резервах... Трудно сказать, куда зашла бы депрессия, если бы Федеральная резервная система не проводила политику обширных закупок на открытом рынке».

С июля 1929 года по март 1933-го денежная масса в Соединенных Штатах сократилась в общей сложности на треть, и более двух третей сокращения произошло после отказа Англии от золотого стандарта. Если бы не было допущено падение объема денежной массы (а этого можно и нужно было не допустить), спад экономической активности был бы и менее продолжительным, и менее глубоким. Он все равно мог бы оказаться относительно глубоким по историческим меркам. Однако совершенно немислимо, чтобы в течение четырех лет денежный доход упал более чем наполовину, а цены — более чем на треть, если бы не произошло сокращение бумажной массы. Я не знаю ни одной глубокой депрессии ни в одной стране, которая не сопровождалась бы резким сокращением бумажной массы, и также ни одного резкого сокращения бумажной массы, которое не сопровождалось бы глубокой депрессией.

Великая депрессия в США не только не была признаком нестабильности, присущей системе частного предпринимательства: она показала, какой вред способны нанести ошибки, сделанные горсткой людей, обладающих широкой властью над кредитно-денежной системой целой страны.

Быть может, в свете тех знаний, которыми 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 властные полномочия, 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 слишком большую власть без эффективного контроля со стороны общества; в этом состоит ключевой политический аргумент против «независимого» центрального банка. Однако система эта плоха даже для тех, кто ставит благоустроенность жизни выше свободы. Ошибок — простительных или непростительных — невозможно избежать при системе, которая рассредоточивает ответственность, наделяя при этом небольшое число людей широкой властью, и таким образом ставит важные политические решения в слишком большую зависимость от случайных черт человеческого характера. В этом состоит ключевой технический аргумент против «независимого» банка. Перефразируя Клемансо, деньги — это вещь слишком серьезная, чтобы доверять их господам из центрального банка.

Правила вместо властных органов

Если мы не можем достичь желаемых целей ни опираясь на настоящий автоматический золотой стандарт, ни наделяя широкими полномочиями независимые органы, как же еще можно организовать кредитно-денежную систему, чтобы она была стабильна и в то же время ограждена от безответственного государственного вмешательства, систему, которая обеспечит общество свободного предпринимательства необходимой монетарной структурой и в то же время не сможет быть использована как источник власти, угрожающей экономической и политической свободе?

На сегодняшний 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 обществу контролировать кредитно-денежную политику при помощи политических властей 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 тесно связан с предметом, на первый взгляд не имеющим никакого отношения к делу, а именно с аргументом в защиту Первой поправки к Конституции США. Стоит кому-нибудь заговорить о целесообразности 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 предписывают 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 применяется 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 же тогда 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 абсурдно ли, 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? Разве это не аналог обычного аргумента насчет кредитно-денежной политики, когда говорят, что не следует

заранее связывать руки финансовому органу и что ему нужно дать свободу решать каждый вопрос в индивидуальном порядке, по мере поступления? Почему тогда этот аргумент не используют для решения вопроса о свободе слова? Один хочет стоять на углу и проповедовать контроль над рождаемостью, другой — коммунизм, третий — вегетарианство и так далее, *ad infinitum*. Почему бы не издавать всякий раз закон, гарантирующий каждому из них право распространять свои конкретные взгляды или отказывающий 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 такой случай по мере поступления, большинство почти наверняка проголосовало бы за ограничение свободы слова почти во всех случаях, а может, и в каждом отдельном случае. Если вынести на голосование, имеет ли Х право пропагандировать контроль над рождаемостью, большинство почти наверняка выскажется против, и то же самое произойдет с коммунистом. Ну, вегетарианец, возможно, еще как-нибудь пройдет, хотя поручиться нельзя и тут.

А теперь представим себе, что все эти случаи сгруппированы вместе и население просит проголосовать за весь пакет в целом, то есть проголосовать либо за то, чтобы свобода слова была во всех случаях позволена, либо, напротив, чтобы она была во всех случаях запрещена. Очень возможно и, я бы сказал, даже весьма вероятно, что подавляющее большинство проголосует за свободу слова, то есть, голосуя за весь пакет, люди проголосуют диаметрально противоположным образом, чем если бы они голосовали по каждому случаю в отдельности. Почему? Одна причина заключается в том, что человек гораздо резче реагирует на то, что его самого лишают свободы слова, когда он оказывается в меньшинстве, чем на то, что свободы слова лишают других, когда он примыкает к большинству. Вследствие этого, голосуя за весь пакет, человек придает гораздо больше значения более редким случаям нарушения собственной свободы слова, когда он находится в меньшинстве, чем более частым нарушениям чужой свободы слова.

Другая причина, имеющая более непосредственное отношение к кредитно-денежной политике, заключается в том, что, когда все случаи рассматриваются одним пакетом, становится очевидно, что проводимая политика обладает кумулятивными эффектами, которые, как правило, не признаются и не принимаются в расчет, если голосовать по каждому случаю в индивидуальном порядке. Когда голосуют, имеет ли Джонс право проповедовать на углу, невоз-

можно учесть положительное воздействие официально принятой общей политики, разрешающей свободу слова. В подобном случае невозможно учесть тот факт, что общество, в котором люди не свободны выступать на углу без специальной законодательной санкции, — это общество, в котором развитие новых идей, экспериментирование, перемены и т.п. будут встречать на своем пути огромное число 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.

Те же самые соображения справедливы и относительно кредитно-финансовой сферы. Если рассматривать каждый случай в индивидуальном порядке, то во многих случаях, скорее всего, будет принято неправильное решение, поскольку люди, 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 надежды 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 не способен, ибо у него нет на это ясно очерченной и прямой власти. Поэтому оно создает проблему рассредоточения ответственности и предоставления этому органу слишком большой свободы действий. Спору 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 о правиле, которое нужно принять, в другой работе³. В связи с этим я ограничусь здесь изложением выводов. Исходя из нынешнего состояния наших знаний о пред-

3

См.: *Friedman M. A Program for Monetary Stability...* P. 77–99.

мете, 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, находящихся 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, а темпы роста 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. Целесообразны и осуществимы дальнейшие банковские и финансовые реформы, которые я подробно разобрал в другой работе. Они ликвидируют нынешнее государственное вмешательство в операции по кредитованию и капиталовложениям и превратят государственные операции по финансированию из постоянного 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 следует занести на вечные скрижали. Просто мне думается, что в свете наших нынешних знаний оно увереннее других обещает 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 представляется мне единственным доступным ныне способом сделать кредитно-денежную политику столпом свободного общества, а не утрозой его основам.

Глава IV Международные финансовые и торговые отношения

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

Значение международных кредитно-денежных отношений для экономической свободы

Хотя вопросы международных кредитно-денежных отношений носят сугубо технический характер и пугают своей 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 получить поддержку людей, которые в иных ситуациях относятся к государственному вмешательству в экономические дела с опаской. Многие бизнесмены даже воспринимают такое вмешательство как составную часть «американского образа жизни». И тем не менее мало какие виды вмешательства в экономику способны распространиться столь широко, как этот, и нанести столь губительный ущерб свободному предпринимательству. Богатый опыт показывает, что наиболее эффективный способ превращения рыночной экономики в авторитарную — это, для начала, введение прямого контроля над обменом валюты. Один этот шаг неизбежно ведет к нормированию импорта, к контролю над промышлен-

ностью, 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, при обсуждении так называемого «золотого потока» (gold flow) временами говорил, что ограничения на операции в иностранной валюте могут быть необходимы в качестве «лекарства». Но такое «лекарство» гораздо вреднее самой болезни.

Ничто не ново под солнцем, тем более в сфере экономической политики; всё якобы «новое» в ней — это, как правило, плохо замаскированная идея, отброшенная еще в прошлом или позапрошлом столетии. Однако, если я не ошибаюсь, полный контроль над валютными операциями и так называемая «неконвертируемость валюты» представляют здесь исключение: их происхождение 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 означало, что данное государство не хочет или не может обменивать бумажные деньги на золото или серебро (или другой тогдашний денежный товар) по узаконенной ставке. Изредка это означало, что страна запрещает своим гражданам или жителям обменивать бумажки, содержащие обещание выплатить определенную сумму в денежных единицах этой страны, на аналогичные бумажки, суммы на которых были выражены в денежных единицах другой страны, или на монеты, или ценные металлы в слитках. Например, во время Гражданской войны в США и на протяжении пятнадцати лет после нее американские деньги были неконвертируемы 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 цен на золото отличается от такой же программы в отношении пшеницы тремя важными моментами: во-первых, мы платим поддерживаемую цену (support price) не только отечественным, но и иностранным производителям; во-вторых, мы свободно продаем золото по поддержанной цене только иностранным, а не отечественным покупателям; в-третьих, — и в этом заключается важный пережиток монетарной 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 в 1934 году цена на золото была впервые установлена на ее нынешнем уровне (35 долларов за унцию), она намного превышала цену золота на свободном рынке. Вследствие этого золото потекло в США рекой, наш золотой запас за шесть лет утроился, и в наших руках оказалось больше половины мирового золотого запаса. «Излишки» золота накопились у нас по той же причине, что и «излишки» пшеницы: государство 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 теперь 35 долларов меньше цены золота на свободном рынке¹. 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 государство пытается удержать цену на золото на уровне ниже рыночного.

¹ Следует предупредить, что здесь есть тонкий момент: многое зависит от того, что принять за постоянную при расчете цен на свободном рынке, особенно когда речь идет о монетарной роли золота.

Цену на золото уже давно разрешили бы 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 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 разграничение 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 в большей степени, чем само назначение цен, связанные с ними меры, принятые администрацией Рузвельта в 1933 и 1934 годах, когда она подняла цену на золото, представляли собой резкий отход от либеральных принципов и создали ряд прецедентов, которые потом превратились в бич 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.

Законы, принятые в 1933 и 1934 годах, 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 определенно ниже рыночной. Чтобы добиться эффективности этих законоположений, частная собственность на золото на территории США была запрещена, за исключением использования золота для изготовления произведений декоративного искусства. Трудно представить себе меру, более губительную для принципов частной собственности, на которых зиждется свободно-предпринимательское общество. Нет никакой принципиальной разницы между такой национализацией золота по искусственно заниженной цене и национализацией земли и фабрик, проведенной по искусственно заниженной цене Фиделем Кастро. На каких это принципиальных основаниях может правительство США возражать против кубинской национализации, если оно само совершило аналогичную? Однако некоторые сторонники свободного предпринимательства настолько слепы, когда дело касается золота, что в 1960 году глава компании Morgan Guaranty Trust (наследницы Morgan & Co) Генри Александер предложил, чтобы

закон, запрещающий гражданам США владеть золотом в частном порядке, был распространен на золото, которое граждане держат за границей! Когда президент Эйзенхауэр принял предложение Александера, банковский мир практически не издал ни звука протеста.

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

Отмена золотых оговорок преследовала аналогичную цель. И эта мера тоже 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 проводить различие 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 счет поступлений. Однако даже банк, обладающий хорошим счетом поступлений, 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 счет поступлений банка убытки начинают превышать прибыль. И тем не менее это пробле-

мы весьма разного порядка. В частности, трудности, связанные со счетом поступлений, нарастают, как правило, постепенно, и для их решения имеется немало времени. Они редко сваливаются на голову внезапно. Массовое же изъятие вкладов, может начаться неожиданно, без предупреждения, как гром среди 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. В то же время иностранцы тоже стремятся приобрести доллары за иностранную валюту с теми же целями. В конечном итоге количество долларов, истраченных на иностранную валюту, сравняется с количеством долларов, купленных за иностранную валюту, — так же, как число проданных пар обуви точно равняется числу купленных пар. Арифметика есть арифметика: что один купил, то другой продал. Однако нет никакой 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 продать. Равенство *ex post* отражает какой-то механизм, элиминирующий всякое расхождение *ex ante*. Проблема создания надлежащего механизма для этой цели есть аналог проблемы банковского счета поступлений.

В дополнение к этому у правительства США, как и у банка, имеется проблема избегания 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 «налет» 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 в будущем, хотя нельзя точно предсказать, когда именно (возможно, еще до выхода этой книги в свет).

Эти две проблемы взаимосвязаны в двух отношениях. Во-первых, как и в случае с банком, ухудшение счета поступлений яв-

ляется 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, чтобы сбалансировать свой текущий счет, является одной из главных причин, по которой 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 ожидаемые 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 могут быть использованы 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, меняющее 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. Это может произойти в результате повышения производительности труда за границей или падения производительности труда в США, увеличения американской иностранной помощи или сокращения помощи, оказываемой Соединенными Штатами другим государствам, а также вследствие тысяч и тысяч 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 иностранных валют или увеличить иностранные резервы американских долларов. На практике это означает, что правительство США может до-

пустить сокращение своего золотого запаса, поскольку золото может быть обменено на иностранную валюту, или взять займы иностранную валюту и обменять ее на доллары по официальному курсу; либо иностранные правительства могут скопить доллары путем продажи жителям США иностранной валюты 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-1); вывоз золота приведет к сокращению бумажной массы; сокращение бумажной массы приведет к снижению цен и доходов внутри страны. За границей тем временем результаты будут противоположными: приток золота увеличит объем бумажной массы и вызовет рост цен и доходов. Понижение американских цен и повышение цен за границей повысит привлекательность американских товаров для иностранцев и тем самым увеличит количество долларов, которые те желают купить; в то же самое время такое изменение цен снизит привлекательность иностранных товаров для жителей США и тем самым уменьшит количество долларов, которые они желают продать. Оба этих 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 достижимы автоматически. Золотые потоки все еще могут быть первым шагом, 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, захотят вызвать дефляцию (и увеличить таким образом безработицу), чтобы улучшить состояние своего платежного баланса, или когда власти в стране, обладающей излишками, захотят 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 какого-то автомобиля на американском внутреннем рынке упала на 10%, с 2800 долларов до 2520. 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 1000 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 1000 фунтов, чтобы получить 2800 долларов. Теперь он может получить 2800 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 ежедневно 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 государственной спекуляции, как происходило в Англии с 1931 по 1939 год и в Канаде в 1950–1952 и снова в 1961–1962 годах.

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

4. Выравнивание, достигаемое механизмами 2 и 3, заключается в изменении потоков товаров и услуг, вызванном либо изменением внутренних цен, либо изменением обменных курсов. Вместо этого можно прибегнуть к прямому государственному контролю или к вмешательству в торговлю, чтобы сократить потенциальный расход американских долларов и увеличить приход. Можно ввести таможенные пошлины, 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 набора мер валютного контроля. В эту категорию следует включить не только контроль над деятельностью частных лиц, но и изменения в государственных 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 таких случаях противоречивой терминологии), и так далее до упомомятого.

Важно отметить, что тот или другой из этих четырех способов должен быть — и будет — использован. Двойные записи должны быть сбалансированы. Платежи должны сойтись с поступлениями. Вопрос только в том, как это сделать.

Наша официальная национальная политика гласит, что ничего такого мы делать не собираемся. Выступая в декабре 1961 года перед Национальной ассоциацией промышленников, президент Кеннеди заявил: «Итак, нынешняя администрация в период своего пребывания у власти, повторяю я вновь в совершенно недвусмысленных выражениях, не намеревается вводить валютный контроль, девальвировать доллар, возводить 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 государства 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 выработать последовательную политику, и нам и нашим торговым партнерам — которые выступают с такими же точно страусиными заявлениями, как мы, — волей-неволей приходится прибегать ко всем четырем механизмам сразу. В первые послевоенные годы резервы США выросли; в последнее время они сокращаются. Мы приветствовали инфляцию с большей, чем обычно, готовностью, когда резервы у нас ро-

сли, и мы стали лучше относиться к дефляции с 1958 года из-за утечки золота. Хотя мы не изменили нашу официальную цену на золото, наши торговые партнеры изменили свою, а вместе с ней и курс, по которому их валюта обменивается на доллар, и в этих коррективах не обошлось без американского давления. Наконец, наши торговые партнеры всюду прибегали к прямому контролю, и, поскольку дефицит бывал 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 симптоматичный шаг), и требований, чтобы средства, отпущенные на помощь иностранным государствам, тратились в пределах США, до отказа посылать военнослужащих за границу вместе с семьями и установления более жестких импортных квот на нефть. Мы дошли до того, чтобы просить иностранные государства принять специальные меры для улучшения американского платежного баланса.

Из четырех механизмов наихудшим практически с любой точки зрения и уж наверняка самым губительным для свободного общества является прямой контроль. И тем не менее при отсутствии ясной политики нам все больше и больше приходится полагаться на ту или иную форму такого контроля. На публике мы проповедуем достоинства свободной торговли, и тем не менее немалое давление платежного баланса принуждает нас двигаться в противоположном направлении, причем велика опасность, что мы зайдем по этому пути еще дальше, чем зашли теперь. Мы можем провести все мыслимые законы, обещающие понижение таможенных пошлин; администрация может договориться о понижении каких угодно тарифов; и тем не менее, если мы не обратимся к альтернативному механизму сокращения дефицита платежного баланса, нам придется заменять один набор препятствий для торговли другим — что-то окажется хуже, что-то лучше. Таможенные пошлины плохи, но квоты и другие виды прямого вмешательства еще хуже. Таможенные пошлины, как и рыночная цена, безличны и не приводят к прямому государственному вмешательству в деловую сферу; квота же сопряжена с распределением и другими поводами для административного вмешательства, и, кроме того, она предоставляет администраторам возможность раздавать частным предпринимателям лакомые кусочки. Быть может, еще хуже таможенных пошлин или квот всякие не предусмотренные законом соглашения, такие как «добровольное» согласие Японии ограничить экспорт текстиля.

Колеблющиеся обменные курсы как решение, отвечающее духу свободного рынка

Лишь два механизма совместимы со свободным рынком и свободной торговлей. Первый — это полностью автоматический международный золотой стандарт. Он, как мы видели в предыдущей главе, и неосуществим, и нецелесообразен. 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. Это достойный свободно-рыночный аналог монетарного правила, отстаивавшегося в предыдущей главе. Если мы не возьмем его на вооружение, мы никогда не сможем расширить сферу свободной торговли и рано или поздно будем вынуждены ввести всеобъемлющий прямой контроль над торговлей. Как и в других областях, условия здесь меняются 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, останемся с излишками, а не с дефицитом, не растеряв, а накопив резервы. В таком случае это будет означать лишь то, что необходимость введения контроля встанет перед другими странами. Когда я написал в 1950 году статью, призывавшую к созданию системы колеблющихся валютных курсов, Европа испытывала затруднения с платежами, связанные с якобы имевшей тогда место «нехваткой 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 *в целом*: нужно взять на вооружение некий механизм, который позволит силам свободного рынка быстро, эффективно и автоматически реагировать на изменения в условиях, оказывающих влияние на международную торговлю.

Хотя, казалось бы, очевидно, что свободно колеблющиеся валютные курсы представляют собой свободно-рыночный механизм, они пользуются твердой поддержкой очень небольшого числа либералов, в основном профессиональных экономистов, тогда как против 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 почти не меняются по отношению друг к другу, потому что разные валюты просто выступают как разные названия разного количества золота. Нетрудно сделать ошибочное предположение, что мы можем ввести то, что, в сущности, будет настоящим золотым стандартом, просто сделав какую-то номинальную привязку к золоту и приняв псевдозолотой стандарт, при котором цены разных национальных валют неизменны по отношению друг к другу только потому, что это фиксированные цены на манипулируемом рынке. Третья причина заключается в том, что каждый любит 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. Им очень нравятся гарантированные цены. Кроме того, они не знакомы с рыночными методами 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 плавающий курс, существовавший в Канаде в течение десятилетия, привел к новому статус-кво, канадские банкиры оказались в первых рядах тех, кто призывал к его продолжению и возражал против фиксированного курса или государственного 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 типичном примере. «Аризона — это, несомненно, худшее место в США, куда может отправиться больной туберкулезом, потому что уровень смертности от туберкулеза в Аризоне выше, чем в любом другом штате». В этом случае ошибочность 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 счете 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 сильной инфляции вроде тех, которые происходят во многих странах Южной Америки). Легко прийти к заключению, как это сделали многие, что такая нестабильность возникает вследствие колеблющегося валютного курса.

Выступать за колеблющийся валютный курс не значит выступать за нестабильный валютный курс. Если мы поддерживаем систему свободных цен, 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. То же самое можно сказать о системе колеблющихся валютных курсов. Нестабильность валютных курсов является симптомом нестабильности соответствующей экономической структуры. Снятие этого симптома путем административного замораживания валютного курса не излечивает трудностей, приведших к нестабильности, а только делает привыкание к ним еще болезненней.

Меры, необходимые для существования свободного золотого и валютного рынка

Быть может, конкретные выводы из вышеизложенного станут яснее, если я перечислю меры, которые, по моему мнению, следует принять Соединенным Штатам для обеспечения подлинно свободного рынка для золота и иностранной валюты.

1. Соединенные Штаты должны снять 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 снять ограничения на цену, по которой покупается и продается золото, по отношению к любому другому товару или финансовым активам, включая валюты других стран.
3. Следует отменить действующий ныне закон, по которому Резервная система обязана держать золотые сертификаты, равные 25% ее денежных обязательств.
4. Когда речь заходит о полной ликвидации программы поддержания цен на золото (так же как цен на пшеницу), главная трудность касается переходной стадии: что делать с накопившимися государственными запасами? Я лично

думаю, что в обоих случаях государство должно немедленно восстановить свободный рынок, предприняв шаги 1 и 2, а в конечном итоге ему следует избавиться от всех своих запасов. Однако государству, видимо, имеет смысл избавиться от своих запасов постепенно. Что касается пшеницы, то мне всегда казалось, что тут должно хватить пяти лет, поэтому я предлагаю, чтобы государство обязалось избавляться от одной пятой своих запасов в течение каждого года. Такого же периода должно, в общем-то, хватить и для золота. В связи с этим я предлагаю, чтобы государство за пять лет продало с аукциона на свободном рынке весь свой золотой запас. При наличии свободного рынка для золота частные лица, возможно, сочтут, что складские квитанции (warehouse certificates) куда удобнее самого золота. Если так, то частные предприниматели наверняка предоставят услуги по складированию золота и выдаче квитанций. С какой стати складирование золота и выдача соответствующих квитанций должны быть национализированным предприятием?

5. Соединенные Штаты должны также объявить, что не станут устанавливать никакого официального обменного курса доллара по отношению к другим валютам, и, кроме того, не станут заниматься никакой спекулятивной или иной деятельностью с целью повлиять на обменный курс. Тогда обменный курс будет устанавливаться на свободном рынке.

6. Эти меры вступят в противоречие с обязательствами по поддержанию официального долларového паритета, лежащими на нас как на члене Международного валютного фонда. Однако Фонд счел возможным согласовать со своим уставом отказ Канады от установления паритета 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. Это 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 одной или несколь-

ких мер из тех, что перечислены выше: 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 вышеоцененной раз и навсегда разрешит проблему платежного баланса. Не будет никаких шансов на образование дефицита, который заставит наших государственных чиновников идти на поклон к другим странам и центральному банку с просьбой о помощи, президент США не будет вести себя наподобие взмыленного провинциального банкира, старающегося восстановить доверие к своему банку, а администрация, проповедующая свободную торговлю, не будет вынуждена вводить ограничения на импорт или приносить важные национальные и личные интересы в жертву тривиальному вопросу о том, каким именем называть валюту, в которой совершаются платежи. Платежи будут всегда сбалансированы, поскольку цена — курс обмена иностранных валют — сможет свободно создавать баланс. Никто не сумеет продать доллары, если не найдет на них покупателя, и наоборот.

Таким образом, система колеблющихся валютных курсов позволит нам быстро продвигаться 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 укладываться в прокрустово ложе фиксированных валютных курсов, мы не в состоянии взять твердый курс на свободную торговлю. Возможность ввода таможенных пошлин или прямого контроля следует оставить про запас и использовать в случае нужды в качестве выпускного клапана.

Система колеблющихся валютных курсов имеет и дополнительное преимущество: она обнажает ошибочность софизма, содержавшегося в наиболее распространенном аргументе против свободной торговли, согласно которому «низкая» заработная плата в других странах каким-то образом вызывает необходимость введения таможенных пошлин для защиты «высокой» заработной платы в США. 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 торговлей занимаются только две страны — Япония и США — и что при каком-то валютном курсе, скажем, 1000 йен за доллар, японцы оказались в состоянии произвести все товары, годные для внешней торговли, дешевле, чем американцы. При таком валютном курсе японцы смогли бы продать нам многое, а 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 им захотелось просто хранить их, то печатание долларовых купюр сделалось бы у нас великолепной статьёй экспорта и позволило 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 при обмене 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, или, что то же самое, 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 это не меняет.

Следует заметить, что в нашем изложении ничего не говорится об уровне жизни японского и американского рабочего. Просто это не имеет отношения к делу. Если у японского рабочего уровень жизни ниже, чем у американского, то это из-за того, что он в среднем менее производительен, чем американец (с учетом его квалификации, объема капитала, количества земли и прочих вещей, играющих роль в трудовом процессе). Если американец, скажем, в среднем в четыре раза продуктивнее японского рабочего, невыгодно использовать его на производстве товаров, при изготовлении которых его производительность менее чем в четыре раза превышает японскую. Лучше производить товары, при изготовлении которых он работает продуктивнее, и обменивать их на товары, при изготовлении которых он работает менее продуктивно. Таможенные пошлины 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 уровню жизни в США.

Установив, что следует переходить к свободной торговле, остается выяснить, как это сделать. Метод, который мы использовали в прошлом, состоял в заключении с другими странами договоров о взаимном сокращении таможенных пошлин. Этот подход кажется мне неверным. Во-первых, замедляется ход дела. Быстрее идет тот, кто идет в одиночку. Во-вторых, складывается ложный взгляд на проблему. Возникает впечатление, что таможенные пошлины помогают стране, которая их вводит, но вредят другим странам и что если мы понижаем таможенные пошлины, то отказываемся от какой-то выгоды и должны поэтому получить что-то взамен в форме снижения таможенных пошлин, введенных другими странами. В действительности дело обстоит совсем не так. Наши таможенные пошлины вредят нам точно так же, как другим странам. Отказавшись от таможенных пошлин, мы оказались бы в выигрыше, даже если бы другие страны не последовали за нами². Разумеется, мы выгадаем еще больше, если они понизят таможенные пошлины у себя, но мы выгадаем и без этого. Наш личный интерес и их личный интерес не конфликтуют, а совпадают.

По моему мнению, было бы куда лучше, если бы мы начали переходить к свободной торговле в одностороннем порядке, как сле-

² Можно представить себе исключения из этих правил, но, насколько я могу судить, это будут скорее теоретические курьезы, чем релевантные практические возможности.

лала в XIX веке Англия, отменив Хлебные законы. Наше политическое и экономическое могущество вырастет безмерно, как это произошло тогда с Англией. Мы великая страна, и нам не пристало требовать от Люксембурга взаимных послаблений, чтобы понизить таможенные пошлины на люксембургские товары, или одним махом выбрасывать с работы тысячи китайских беженцев, вводя импортную квоту на гонконгский текстиль. Будем верны своему предназначению и будем задавать шаг, вместо того чтобы нехотя плестись позади.

Для простоты дела я рассуждал здесь о таможенных пошлинах, однако, как уже отмечалось, другие виды ограничений могут создавать торговле еще большие препятствия, чем таможенные пошлины. Мы должны избавиться от всех ограничений. Быстро реализуемая, но в то же время пошаговая 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, что потеряют всякий смысл и будут отменены вообще, а все таможенные пошлины будут понижаться на одну десятую их нынешнего уровня каждый год в течение десяти лет.

Мало какие меры смогут лучше послужить делу свободы у нас в стране и за рубежом, чем эти. Вместо того чтобы давать субсидии иностранным государствам в виде экономической помощи (и тем самым поддерживать социализм), налагая в то же время ограничения на товары, которые они сумели произвести (и препятствуя тем самым свободному предпринимательству), мы можем занять последовательную и принципиальную позицию. Мы можем заявить остальному миру: «Мы верим в свободу и намерены жить согласно 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 охватит весь мир и останется свободным».

Глава V Бюджетная политика

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

Первоначальные расходы не смогли ликвидировать безработицу, за ними в 1937–1938 годах последовало значительное сокращение экономической активности, и появилась теория «долговременной стагнации», оправдывавшая перманентно высокий уровень государственных расходов. Доказывали, что экономика достигла стадии зрелости. Инвестиционные возможности по большей части уже использованы, а значительных новых возможностей, вероятно, уже не будет. И тем не менее люди все равно будут стремиться откладывать деньги. В связи с этим важно, чтобы государство 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 государственные расходы обеспечат занятость. Эта точка зрения была полностью дискредитирована теоретическим анализом и еще более того — практикой, в том числе появлением совершенно новых сфер приложения частных инвестиций, которые и не снились проповедникам теории «долговременной стагнации». И тем не менее теория эта возымела свое действие. Саму идею, возможно, не принимает никто, однако затеянные ради ее реализации государственные программы типа государственных дотаций для «подкачивания» экономической активности все еще существуют и даже забирают все растущую часть государственных расходов.

В последнее время стали делать упор не на том, что нужно не «подкачивать» с помощью государственных расходов экономическую активность или держать под контролем призраки долговременной стагнации, а использовать их в роли «балансира». Когда частные

расходы по какой-либо причине уменьшаются, говорят нам, государственные расходы должны увеличиться, чтобы 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 возможным предвестником нового кризиса, напоподобие того, что разразился в 1929–1933 годах. Они спешат запустить ту или иную программу федеральных расходов. Многие из этих программ не успевают даже толком вступить в силу до того, как минует спад. В той степени, в какой они влияют на общие расходы, о чем я еще скажу несколько слов ниже, они скорее усиливают последующий экономический подъем, нежели смягчают экономический спад. Программы государственных расходов принимаются куда поспешнее, чем отменяются потом, когда спад кончается и начинается экономический подъем. Ведь 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 инфляционную тенденцию в государственную политику, а в том, что она постоянно приводит к расширению диапазона государственной активности на федеральном уровне и мешает сокращению бремени федеральных налогов.

Что касается того упора, который делается на федеральный бюджет в функции «балансира», ирония судьбы состоит в том, что самым нестабильным компонентом национального дохода в послевоенный период являются как раз федеральные расходы, причем нестабильность их вовсе не компенсирует колебаний других расходных компонентов. Федеральный бюджет не только не был «балансиром», компенсирующим другие факторы флуктуаций, он сам явился главным источником срывов и нестабильности.

Поскольку расходы федерального правительства занимают теперь столь важное место среди расходных статей экономики в целом, они не могут не оказывать на нее значительного воздействия. Поэтому в первую очередь необходимо, чтобы государство навело порядок в своем собственном хозяйстве и приняло меры, которые установят относительную стабильность в его собственном потоке расходов. Поступив таким образом, государство значительно умень-

шило бы число корректировок, требующихся в других частях экономики. Пока оно этого не сделало, привычка государственных чиновников принимать уверенно-самодовольный тон школьных наставников, одергивающих непослушных школяров, выглядит нелепым фарсом. Разумеется, в этой 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 государственного дохода от налоговых поступлений и таким образом ведет к дефициту федерального бюджета; во время бума все движется в обратном направлении. 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 государственных расходов, в особенности из-за того, что интеллектуалы в массе своей верят в необходимость более активной роли государства в экономических и частных делах, иными словами, из-за торжества философии государства всеобщего благосостояния. В теории «балансира» эта философия нашла себе полезную союзницу; благодаря ей государственное вмешательство приняло больший масштаб, чем смогло бы без ее помощи.

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 государственных расходов и к сокращению уже существующих программ. Может статься, федеральные расходы поглощали бы сейчас куда меньшую долю национального дохода — в основном из-за уменьшения сковывающего экономику и тянущего ее к спаду действия налогов.

Спешу добавить, что эти мечтания не ставят цели выразить поддержку теории «балансира». На практике, даже если бы результаты такого применения теории «балансира» вели нас в искомом направлении, действие их было бы отложенным во времени и сфере реализации. Чтобы сделать их эффективным противовесом другим факторам флуктуаций, мы должны были бы уметь предсказывать эти колебания заранее, причем с большим запасом времени. Если отбросить все политические соображения, мы не настолько хорошо знаем бюджетную и кредитно-денежную политику, чтобы создать с помощью целенаправленных 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 все время будем делать все наоборот: это будет легко исправить, просто поступая противоположным образом по отношению к тому, что казалось поначалу самым очевидным шагом. Мы сделаем хуже из-за того, что внесем большой элемент случайности, который всего лишь добавится к прочим экономическим неурядицам. По всей видимости, именно это мы и делали в прошлом — конечно, в дополнение к другим серьезным ошибкам. О бюджетной политике можно сказать то же самое, что я писал в другом месте по поводу кредитно-денежной политики: «Нам нужен не искусный монетарный водитель экономического автомобиля, постоянно рулящий баранку, чтобы следовать всем неожиданным изгибам дороги. Нам нужно какое-то средство, чтобы не дать монетарному пассажиру, сидящему на заднем сиденье в виде балласта, периодически нагибаться вперед и дергать за руль, грозя сбросить машину с дороги»¹.

В сфере бюджетной политики подходящим аналогом кредитно-денежного правила было бы такое: планировать программы ассигнований исключительно с точки зрения того, что люди хотят осуществить при помощи государства, 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 среднем взятом году, и точно так же вне всякого касательства к ежегодным изменениям экономической стабильности; избегать беспорядочных изменений как в государственных расходах, так и в налогах.

¹ *Friedman M. A Program for Monetary Stability. New York: Fordham University Press, 1959. P. 23.*

Естественно, что иногда такие изменения неизбежны. Неожиданные перемены в международном положении могут продиктовать крупное увеличение оборонных расходов или позволить долгожданное их сокращение. Такими изменениями объяснялись некоторые беспорядочные скачки уровня федеральных расходов в послевоенный период, но, разумеется, далеко не все.

Перед тем, как оставить тему бюджетной политики, мне хотелось бы обсудить столь распространенное теперь мнение, согласно которому увеличение государственных расходов относительно налоговым поступлений непременно ведет к экономическому подъему, тогда как их сокращение чревато спадом. Это мнение, лежащее в самой основе 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 с помощью одних только логических построений, она никогда не была документирована эмпирическими свидетельствами и, более того, несовместима с известными мне эмпирическими данными.

Мнение восходит к вульгарному кейнсианскому анализу. Предположим, что государственные 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 государственных расходов в конечном итоге, гласит этот анализ, добавит к доходу 300 долларов. Это простой кейнсианский анализ, основанный на идее множителя, который в данном случае 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 государственные расходы остаются на 100 долларов выше в единицу времени, скажем, выше на 100 долларов в год, то, согласно кейнсианскому анализу, доход останется выше на 300 долларов в год.

Этот простой анализ в высшей степени привлекателен. Но привлекательность его иллюзорна и зиждется на игнорировании

других результатов рассматриваемого изменения. Если принять их во внимание, конечный результат будет куда более сомнительным и может оказаться чем угодно — от полного отсутствия изменений в доходе, в каком-то случае частные расходы упадут на те сто долларов, на которые увеличатся расходы государственные, 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 течет, а в рот попадает не так уж много.

Во-первых, в этой незатейливой истории не сказано ни слова о том, на что именно государство истратит эти сто долларов. Предположим, к примеру, что оно истратит их на вещи, которые люди до того приобретали сами. Например, они тратили сто долларов на покупку билетов в парк, который платил за содержание убиравших его работников. Предположим, что их содержание оплачивается теперь государством, которое позволяет людям ходить в парк «бесплатно». Работники получают прежний доход, но люди, платившие взносы, имеют теперь лишних сто долларов. Государственные расходы даже на первоначальной стадии не добавляют ста долларов ни к чьему доходу. Они только предоставляют некоторым людям возможность истратить сто долларов не на парк, а на какие-то иные цели, которые, надо думать, они ценят ниже похода в парк. 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 государственных расходов полностью нейтрализовано: государственные 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 ремонтировать грузовики

частной компании. У фирмы тогда высвобождаются средства, однако, надо полагать, она не истратит их целиком на менее привлекательные инвестиции. В таких случаях государственные расходы просто-напросто направляют частные расходы в другое русло, и в самом начале в сферу действия множителя попадает лишь чистый излишек государственных расходов. С этой точки зрения кажется парадоксальным, что для того, чтобы избежать перевода расходов в иное русло, государству следовало бы тратить деньги на что-нибудь в высшей степени бесполезное; в этом ограниченное интеллектуальное содержание искусственных рабочих мест. Но, разумеется, уже из этого ясно, что с анализом не все в порядке.

Во-вторых, в этой незамысловатой повести ни слова не говорится о том, откуда государство возьмет эти сто долларов. С точки зрения этого анализа печатает ли оно лишние деньги или берет их в долг у людей, результат один и тот же. Но ведь в действительности, несомненно, есть разница, откуда оно их берет. Чтобы отделить бюджетную политику от кредитно-денежной, предположим, что государство берет эти сто долларов в долг, причем денежная масса остается такой же, какой она была бы в отсутствие государственных расходов. Это уместное предположение, поскольку при желании бумажную массу можно увеличить без дополнительных государственных расходов простым печатанием денег и покупкой на них выпущенных государством 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 государственный заем не меняет количества денег в частных руках. Правой рукой государство занимает сто долларов у одних лиц, а левой передает их тем лицам, в пользу которых направляются госрасходы. 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 полярных случаях. 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

потребуется норма прибыли, но дело здесь в принципе, практические результаты которого можно увидеть, если подставить вместо ста долларов сто миллионов или миллиард). 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 обстоит так все время), то государству 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 полярно противоположной ситуации, при которой простой кейнсианский анализ остается в силе: если потенциальные заемщики столь твердо вознамерились тратить деньги, что никакой, даже самый резкий подъем процентной ставки не заставит их уменьшить расходы, или, выражаясь по-кейнсиански, 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 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 государственных расходов в отношении налоговых поступлений, даже когда оно финансируется займами, *непрерывно* 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 государственных расходов будет уравниваться уменьшением расходов либо тех частных лиц, которые одалживают деньги государству, либо тех, кто в противном случае сам бы взял эти деньги в долг. На какой же процент будет нейтрализовано таким образом увеличение государственных расходов? Это зависит от владельцев денег. Крайнее предположение, подразумеваемое строгой количественной теорией денег, гласит, что количество денег, которое люди

хотят 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 выплат будет одна и та же, общий денежный доход тоже должен будет оставаться на прежнем уровне, чтобы люди удовлетвоались обладанием этого количества денег. Это означает, что процентная ставка должна будет подняться настолько высоко, насколько это нужно для того, чтобы уменьшить частные расходы ровно настолько же, насколько возросли расходы государственные. В этом крайнем случае государственные расходы ни в каком отношении не будут стимулировать экономического подъема. Не повышается даже доход в денежном выражении, не говоря уже о реальном доходе. Происходит только повышение государственных 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 упрямее потребители в отношении того, сколько они истратят на потребление из данного дохода, и чем упрямее покупатели капитальных товаров в отношении того, сколько они истратят на эти товары вне зависимости от цены, тем ближе будет результат к предельному кейнсианскому увеличению на 300 долларов. С другой стороны, чем упрямее владельцы денег в отношении того, какую долю от их дохода должна составлять имеющаяся у них наличность, тем ближе будет результат к крайнему варианту в рамках строгой 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, эти метания не опираются на необходимые фактические данные. Они скорее остаются 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 данные². 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 государственных расходов на сто долларов, скорее всего, добавит к доходу в среднем около ста долларов; когда меньше, когда больше. Это означает, что увеличение государственных расходов относительно дохода ни в каком отношении не ведет к экономическому подъему. Оно может увеличить доход в денежном выражении, но все это увеличение будет поглощено государственными 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 самом широком из известных мне корпусов 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 один корпус фактических данных. Мне не известно о существовании какого-либо другого когерентного или организованного корпуса данных, который свидетельствовал бы в пользу этой точки зрения. Она является частью экономической мифологии, а не обоснованным заключением экономического анализа или количественных исследований. Однако она пользуется огромным влиянием и сделала немало для того, чтобы обеспечить широкую общественную поддержку далеко идущему государственному вмешательству в экономическую жизнь.

² Некоторые результаты изложены в работе: *Friedman M., Meiselman D. The Relative Stability of the Investment Multiplier and Monetary Velocity in the United States, 1896-1958 // Stabilization Policies. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1963.*

Глава VI Роль государства в сфере образования

В наши дни образование почти полностью оплачивается и администрируется государственными и некоммерческими учреждениями. 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 своей организации и философии относятся к частнопредпринимательским. Результатом явилось бездумное расширение роли государства в сфере образования.

С точки зрения принципов, разработанных в главе II, государственное вмешательство в сферу образования можно оправдать двумя причинами. Во-первых, это наличие больших «внешних эффектов», то есть обстоятельств, при которых действия одного индивида сопряжены с издержками для других индивидов, но нереально требовать, чтобы он возместил эти издержки; или когда его действия приносят им значительную выгоду, но нереально требовать, чтобы они его за это вознаградили. Иными словами, речь идет об обстоятельствах, при которых невозможен свободный обмен. Вторая причина заключается в патерналистской заботе о детях и других недееспособных индивидах. Внешние эффекты и патернализм имеют совершенно разное значение (1) для всеобщего образования и (2) для специализированного профессионального обучения. Для государственного вмешательства в этих двух областях находят очень разные основания, которые оправдывают совершенно разные виды государственных действий.

Еще одно предварительное замечание: необходимо провести различие между «обучением» и «образованием». Не всякое обучение — это образование, и не всякое образование — обучение. Нас заботит здесь образование. Государственная деятельность в основном ограничивается обучением.

Всеобщее образование для граждан

Существование стабильного демократического общества невозможно без минимального уровня грамотности и знаний, доступного

го большинству граждан, как невозможно оно без всеобщего принятия какого-то общего набора ценностей. Образование помогает выполнять оба этих условия. Поэтому образование ребенка приносит пользу не только ему самому или его родителям, но и другим членам общества. Образование моего ребенка послужит и вашему благополучию, поскольку оно способствует развитию стабильного демократического общества. Невозможно установить, какие именно индивиды (или семьи) оказываются от этого в выигрыше, и соответственно взять с них плату за услуги. Здесь, таким образом, имеется значительный «внешний эффект».

Какого рода государственную деятельность оправдывает этот внешний эффект? Самое очевидное — это потребовать, чтобы каждый ребенок прошел какое-то минимальное обучение определенного типа. Эту обязанность можно возложить на родителей без каких-либо дополнительных действий со стороны государства, точно так же, как владельцев зданий и — нередко — автомобилей обязывают соблюдать определенные нормы для обеспечения безопасности других лиц. Однако между этими двумя случаями есть большая разница. Люди, неспособные оплатить расходы, связанные с соблюдением норм в отношении зданий и автомобилей, обычно могут избавиться от этого имущества, продав его. Таким образом, соблюдение этого требования, как правило, может быть обеспечено без государственной субсидии. Но мы не можем забрать ребенка у родителей, которые не в состоянии заплатить за его обязательное обучение: это 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, возможно, будет и осуществимо и желательно, чтобы родители оплачивали соответствующие расходы сами. В крайних случаях можно прибегнуть к специальным субсидиям для нуждающихся семей. Во многих районах США ситуация в наши дни именно такова, и там было бы 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

государство также возьмет на себя административные функции в школе, о чем мы будем подробнее говорить ниже. Это увеличит вероятность того, что субсидии будут занимать все более скромное место в расходах на образование по мере роста доходов населения. Если государство и дальше будет оплачивать стоимость всего или почти всего обучения, рост доходов попросту приведет к увеличению кругового потока денег через налоговый механизм и расширению роли государства. Немаловажно, наконец, что, возложив расходы на родителей, мы сможем уравнивать социальные и частные затраты на воспитание детей и таким образом улучшить распределение семей по размеру¹.

Различия между семьями в ресурсах и числе детей плюс требования к обучению, выполнение которых связано со значительными расходами, приводят к тому, что во многих районах США такая политика вряд ли осуществима. Как в этих районах, так и там, где эта политика осуществима, расходы по обучению взяло на себя государство. Оно платит не только за обязательное для всех минимальное обучение, но и за дополнительное обучение более высокого уровня, предоставляемое молодым людям, но не имеющее обязательного характера. Одним из доводов в пользу обеих мер являются разобранные выше «внешние эффекты». Расходы оплачиваются потому, что это единственно возможное средство обеспечить требуемый минимум. Дополнительное обучение финансируется потому, что другие люди выигрывают от обучения более способных и заинтересованных молодых людей, поскольку в этом состоит один из способов подготовки достойного 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 государственные субсидии.

Эти основания оправдывают государственное субсидирование лишь определенных видов обучения. Предвосхищая вероят-

¹ Как ни фантастично это звучит, такой шаг заметно повлияет на размер семей. Например, одно из объяснений более низкой деторождаемости в более высоких социально-экономических группах заключается в том, что дети обходятся им относительно дороже, чем представителям более низких групп, в значительной степени благодаря более высокому качеству образования, которое первые дают своим детям и за которое они платят.

ный вопрос, сразу же скажу, что они не оправдывают субсидий на чисто профессиональное обучение, увеличивающее экономическую продуктивность учащегося, но не воспитывающее в нем качеств гражданина или руководителя. 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 массы других специалистов, широко осуществляемое в США в государственных 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.

Квалитативный 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 государства субсидировали университеты задолго до того, как они стали субсидировать школы. Какие виды образования приносят наибольшую общественную пользу и какую долю ограниченных общественных ресурсов стоит на них тратить, должно решить само общество, используя обычные 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 ведение государства, так сказать, «национализацию» всей «педагогической индустрии» куда труднее обосновать этими и, насколько я могу судить, какими-либо иными причинами. Всерьез о желательности такой на-

ционализации задумывались редко. Чаще всего государство финансирует 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. Государство могло бы ввести некий минимальный обязательный уровень обучения, финансирование которого осуществлялось бы посредством выдачи родителям ваучеров, по которым на каждого ребенка ежегодно выплачивалась бы какая-то фиксированная сумма при условии, что она будет истрачена на «официально утвержденное» обучение. Тогда родители имели бы право израсходовать эту и какую угодно дополнительную сумму из собственного кармана на покупку педагогических услуг в каком-то «официально утвержденном» учебном заведении по своему выбору. Такие услуги могли бы предоставляться частными коммерческими или некоммерческими учебными заведениями. Роль государства ограничивалась бы тогда наблюдением за тем, чтобы учебные заведения отвечали определенным минимальным требованиям (например, чтобы их программы содержали какой-то минимальный общий материал), примерно так же, как сейчас государство инспектирует рестораны и обеспечивает соблюдение 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, ежегодно получал определенную максимальную сумму, которую он мог потратить в любом учебном заведении по своему выбору при условии, что оно отвечало определенным 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 дает Франция, где государство 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 общую систему ценностей, наличие которой считается необходимым для социальной стабильности. Может статься, что недостаточно будет предъявить к находящимся в частном ведении учебным заведениям определенные минимальные требования (см. об этом выше). 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, чему учат в светских учебных заведениях; таким образом, они сделают образование не объединяющей, а разобщающей силой.

В своей крайней форме это утверждение может послужить аргументом не только в пользу государственных учебных заведений, но и в пользу обязательного их посещения. Существующее в США и в большинстве западных стран положение находится где-то на полдороге. Имеются школы, находящиеся в ведении государства, 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 государством 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 в духе общей системы ценностей.

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

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 другую 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 косвенным политическим каналам. Возможно, несколько большая свобода выбирать себе школу по вкусу имелась бы в рамках государственного 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 счете значение приходских школ вполне могло бы свестись к минимуму, а не возрасти.

В том же направлении действует и другой 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. В той степени, в какой 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 государственные учебные заведения необходимы для того, чтобы образование превратилось в объединяющую силу, является довод, согласно которому частные школы усугубляют классовые различия. Стоит дать им больше свободы, куда посылать детей, и 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 далеких 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 только увеличивает стратификацию.

Строго говоря, довод этот, с моей точки зрения, ведет нас в диаметрально противоположном направлении, а именно к денационализации 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 пригородов положение коренным образом изменилось. Мало того, что нынешняя школьная система не уравнивает возможностей, она, вероятнее всего, делает совершенно противоположное. При этой системе тем немногим исключительно талантливым детям, которые являются нашей надеждой на будущее, стало куда труднее подняться над уровнем своей изначальной бедности.

Еще один довод в пользу национализации школ — указание на «техническую монополию». Число детей в небольшом населен-

ном 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, частная монополия под контролем государства и государственное учреждение: выбор меньшего из зол. Хотя это явно веский и серьезный аргумент, в последние десятилетия он был значительно ослаблен прогрессом в области транспорта и 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 как минимум эта сумма будет потрачена на образование в официально утвержденной 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 сделает возможным развитие конкуренции. Таким образом появится дополнительный стимул к развитию и улучшению всех школ. Появление конкуренции будет благоприятствовать здоровому разнообразию школ. Помимо этого, оно будет способствовать повышению гибкости школьной системы. 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 более оперативного внесения поправок в соответствии с изменяющимися условиями 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 это ложный диагноз. Количество денег, истраченных на обучение, увеличивается чрезвычайно стремительными темпами, куда быстрее, чем наш общий доход. Зарплата учителей растет гораздо быстрее зарплаты многих

других служащих. Проблема не в том, что мы тратим слишком мало, — хотя это не исключено, — а в том, что мы получаем слишком мало отдачи на каждый истраченный доллар. Возможно, деньги, потраченные во многих школах на постройку величественных зданий и роскошные спортплощадки, по праву заносятся в рубрику расходов на обучение. Но трудно согласиться, что это расходы на образование. Точно так же, очевидно, следует рассматривать такие предметы, как плетение корзинок, бальные танцы и бесчисленные прочие специальные дисциплины, делающие честь изобретательности педагогов. Спешу добавить, что трудно возразить против того, чтобы родители по собственному желанию тратили на такие забавы свои собственные деньги. Это их личное дело. Возражать можно против использования для подобных целей денег, полученных за счет налогов, которые платят и родители, и посторонние люди. Что это за «внешние эффекты», которыми можно обосновать подобное 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 внеклассные занятия: уроки танцев, музыки и проч. Поскольку возможности вложения дополнительных средств в частное образование чрезвычайно ограничены, потребность увеличить траты на обучение детей выражается в повышающихся государственных ассигнованиях, которые все меньше связаны с теми основами, которыми оправдывалось вмешательство государства в систему обучения.

Как можно заключить из этого анализа, принятие предложенных здесь мер может означать не только уменьшение государственных 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 тратят сегодня прямо и опосредованно (в виде налогов). Благодаря этому родители, желающие истратить больше денег на обучение, не будут обескуражены ни нынешним требованием единообразия в трате этих денег, 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 слова².

Что касается зарплат 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 чересчур единообразны и негибки. Плохим учителям сильно переплачивают, а хорошим — сильно недоплачивают. Ставки заработной платы, как правило, единообразны и определяются не столько достоинствами преподавателя, сколько старшинством, степенями и различными преподавательскими лицензиями. Это тоже в большой степени результат нынешней системы, при которой государство ведаёт школами, и чем больше административная единица, контролируемая государством, тем хуже обстоит дело. Именно поэтому 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 организации, построенной на принципах гражданской службы, стандартная шкала заработной платы почти неизбежна; здесь практически невозможно стимулировать конкуренцию путем введения разных ставок в зависимости от достоинств служащего. Работники системы просвещения, то есть сами учителя, начинают осуществлять первичный контроль. У родителей или у местной общественности

² Поразительный пример того же результата в другой области — британская Национальная служба здравоохранения (NHS). Д. С. Лис в своем детальном и глубоком исследовании установил, что «расходы на NHS вовсе не чрезмерны — они, судя по всему, меньше того, что потребители были бы готовы потратить на свободном рынке. Особенно плачевно положение в области строительства больниц» (*Lees D.S. Health Through Choice*. London: Institute of Economic Affairs, 1961 [= Hobart Paper. № 14]. P. 58).

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 достоинству 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, государство само не санкционирует их или хотя бы не оказывает им значительной поддержки.

Если постараться нарочно 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 преподавательских лицензий и стандартной шкалы зарплат, сложившуюся в школьных округах больших городов и штатов. Приходится удивляться, что уровень преподавания в начальной и средней школе в подобных обстоятельствах все еще достаточно высок. Альтернативная система сможет разрешить эти проблемы и позволит конкуренции эффективно вознаградить достойных и привлечь на ниву просвещения способных людей.

Почему государственное вмешательство в сферу обучения развивалось в США именно в таком направлении? Я не настолько осведомлен в области истории образования, чтобы дать на этот вопрос исчерпывающий ответ. Тем не менее некоторые догадки, возможно, окажутся небесполезны и подскажут соображения, которые могут изменить соответствующую социальную политику. Я отнюдь не уверен, что предлагаемые мной 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 веках главную проблему в США представляло не развитие разнообразия, а создание определенного стержня общих ценностей, без которых не бывает стабильного общества. США захлестывали потоки иммигрантов со всего света, говоривших на разных языках и подчинявшихся разным обычаям. «Плавильный котел» должен был обрести определенную степень единообразия и приверженность общим ценностям. Государственные школы сыграли в этом деле немаловажную роль, не в последнюю очередь из-за того, что благодаря им английский сделался общим языком. При альтернативной системе «ваучеров» (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 определенно предпочтительнее 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 — способствовать разнообразию, и альтернативный вариант делает 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 механизма, который занимался бы выдачей ваучеров и проверкой их использования. Такой механизм — явление 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 отчасти объясняется развитием в наши дни государственного административного механизма, способствующего такой постановке дела.

Хотя при переходе от нынешней системы к выдвигаемой нами и в управлении нашей системой возникают многочисленные проблемы, они не кажутся ни неразрешимыми, ни уникальными. Так же как и при денационализации других видов деятельности, существующие здания и оборудование можно было бы продать частным предпринимателям, пожелавшим работать в этой области. Таким образом, этот переход не потребует непроизводительных затрат капитала. Поскольку государственные органы (по крайней мере, в некоторых районах) будут заведовать школами и дальше, переход будет постепенным и несложным. Местное подчинение учебных заведений

в США и в ряде других стран также облегчит этот переход, поскольку оно будет содействовать эксперименту в малых масштабах. При решении вопроса о том, кто может претендовать на дотации какого-то государственного органа, безусловно, будут свои трудности, но они ничем не отличаются от нынешней проблемы того, какой орган обязан обеспечить данному ребенку доступ к образованию. Разница в размере субсидии сделает одни районы привлекательнее других; к такому же результату приводит ныне разница в качестве обучения. Единственным дополнительным осложнением могут явиться возросшие возможности для злоупотреблений, поскольку люди получат большую свободу решать, куда посылать детей учиться. Ссылки на административные трудности — стандартный способ защиты статус-кво от любых предлагаемых перемен; 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 является функцией государства.

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, становится еще более слабым. По поводу содержания школьных программ, необходимых для воспитания граждан демократического общества, имеется почти полное единодушие: чтение, письмо, арифметика и, пожалуй, всё. Но чем выше уровень образования, тем больше разногласий. Разумеется, даже на уровне намного ниже, чем уровень 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 в духе общей системы ценностей. На этом уровне вряд ли можно вообще говорить о «технической монополии» в свете того, что для посещения высших учебных заведений люди могут переезжать и переезжают на большие расстояния.

В США государственные учреждения играют в сфере высшего образования меньшую роль, чем на уровне начальной и сред-

ней школы. Тем не менее значение их постоянно возрастало (по крайней мере, до начала 1920-х годов), и теперь их посещают более половины всех студентов колледжей и университетов³. 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 этого позволить. Поэтому частные университеты сталкиваются с серьезными финансовыми затруднениями и с полным основанием сетуют на «несправедливую» конкуренцию. Им хочется сохранить независимость от государства, но в то же время давление финансовых обстоятельств побуждает их искать государственной помощи.

Вышеприведенный анализ подсказывает направления поиска удовлетворительных решений нашей проблемы. Государственные расходы на высшее образование могут быть оправданы как средство воспитания у молодежи гражданских качеств и способности к руководству обществом, хотя я поспешу добавить, что значительную долю нынешних расходов, идущую на чисто профессиональное обучение, нельзя обосновать ни этими, ни, как мы увидим, какими-либо иными причинами. Ограничение субсидий только государственными учебными заведениями нельзя обосновать вообще ничем. 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 остальные государственные учебные заведения должны взимать плату, покрывающую стоимость образования, и таким образом на равных конкурировать с негосударственными учебными заведениями⁴. В своих общих чертах получившаяся в результате система будет аналогична системе финансирования образования ветеранов, сложившейся в США после Второй мировой войны, с тем исключением, что средства, надо полагать, будут отпущаться 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 сни-

³ См.: *Stigler G.J. Employment and Compensation in Education*. New York: National Bureau of Economic Research, 1950 [= Occasional Paper. № 33]. P. 33.

⁴ Я выношу за скобки расходы на фундаментальные исследования. Я толкую здесь обучение в узком смысле, чтобы исключить соображения, которые чрезмерно расширили бы предмет обсуждения.

мет необходимость прямых государственных дотаций частным колледжам и университетам и таким образом оградит их независимость и своеобразие и одновременно позволит им вырасти по сравнению с государственными учебными заведениями. Субсидирование учреждений, а не людей привело к тому, что государство субсидирует всю деятельность учебного заведения, а не только ту деятельность, которую государству следует субсидировать. Даже поверхностный анализ покажет, что, хотя эти два вида деятельности отчасти совпадают, они отнюдь не тождественны.

Альтернативный вариант будет более справедливым: 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 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 Йеле, Гарварде, Северо-Западном или Чикагском университете 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 штата Огайо конкурировал на равных основаниях с другими высшими учебными заведениями?⁵

Специальное и профессиональное образование

Специальное и профессиональное образование не имеет внешних эффектов вроде тех, которые разбирались выше в связи со всеобщим образованием. Это форма инвестиций в человеческий капи-

⁵ Я использовал Огайо, а не Иллинойс, потому что с тех пор, как была написана статья, положенная в основу данной главы (1953), 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.

тал, абсолютно аналогичная вкладыванию денег в оборудование, здания и прочие неодушевленные формы капитала. Функция такой инвестиции заключается в том, чтобы повысить экономическую продуктивность человека. Если инвестиция достигает этого результата, общество свободного предпринимательства вознаграждает человека более высокой оплатой его услуг⁶. Это различие в выручке является экономическим стимулом для инвестиций капитала в форме ли машины или в форме 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. В обоих случаях человек, очевидно, считает свои затраты целесообразными, если дополнительная выручка превышает, по его разумению, дополнительные расходы⁷. 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 переложенных на чужие плечи издержек и незаслуженной выручки, которые систематически приводят частный интерес в столкновение с общественным.

Если бы капитал для инвестиций в людей был так же легко доступен, как капитал для инвестиций в материальные активы (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 одина-

⁶ Повышение вознаграждения 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.

⁷ Более подробный и точный разбор соображений, влияющих на выбор профессии, см.: *Friedman M., Kuznets S. Income from Independent Professional Practice.* New York: National Bureau of Economic Research, 1945. P. 81–95, 118–137.

кова. 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 капитал⁸.

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 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, — куда менее привлекательная затея, чем ссужать деньги на финансирование постройки зданий: обеспечение тут меньше, а расходы по последующему взысканию процентов и основной суммы долга гораздо 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

⁸ См.: *Becker G.S. Underinvestment in College Education? // American Economic Review. Vol. L (1960). P. 356–364; Schultz T.W. Investment in Human Capital // American Economic Review. Vol. LXI (1961). P. 1–17.*

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, чтобы компенсировать потери капитала из-за невыплаченных ссуд. Высокая номинальная ставка процента вступит в противоречие с законами о ростовщичестве и делает такие ссуды непривлекательными для заемщиков⁹. В других случаях проблема инвестиционного риска решается посредством акционерных капиталовложений плюс ограниченной ответственностью акционеров. В области образования аналогичным методом будет «покупка» пая в будущем заработке данного индивида: ему авансируют средства, необходимые для финансирования его обучения, на том условии, что он согласится выплачивать кредитору какую-то оговоренную 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 свои первоначальные капиталовложения 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 выгодность 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 пе-

⁹ 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 того, что в Швеции сложилась иная ситуация. Весьма полезно было бы изучить шведский и иной аналогичный опыт подробнее, чтобы выяснить, способны ли вышеописанные факторы объяснять 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 способствовал Объединенный фонд помощи студентам (United Student Aid Funds) — некоммерческое учреждение, гарантирующее ссуды, предоставляемые отдельными банками.

реезжают с места на место, в свете необходимости получать достоверные отчеты о доходах и 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 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 расходы¹⁰.

Какие бы ни были тому причины, изъяны рынка привели к недостатку инвестиций в человеческий капитал. Поэтому государственное 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 государству приходится вмешиваться, то как именно? Очевидной — и единственной на сей день — формой вмешательства является прямое государственное субсидирование специального или профессионального образования, финансируемое из

¹⁰ 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 N» превратится в знак качества (как произошло с формулой «Одобрено журналом Good Housekeeping») и привлечет новых клиентов. А потом компания N станет оказывать «своим» врачам, адвокатам, дантистам и т.п. другие виды финансовых услуг.

общих доходов органов власти. Эта форма вмешательства представляется совершенно неуместной. Капиталовложения следует 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. Поэтому если бы субсидии выдавались всем, кто желает получить образование и отвечает определенным минимальным требованиям, возникла бы тенденция к чрезмерным капиталовложениям в людей, поскольку у них был бы стимул получить образование, пока 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, государству 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, несомненно, порочен.

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 получать 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 государство занималось акционерными инвестициями в людей. Какой-то государственный орган может предложить финансировать — или помочь финансировать — образование любого лица, способного удовлетворить определенные минимальные требования. Он предоставит какую-то ограниченную ежегодную сумму на оговоренное число лет с тем условием, что эти средства будут истрачены на образование в одном из признан-

ных учебных заведений. Получатель пообещает взамен в каждый последующий год выплачивать государству какой-то определенный процент своего заработка сверх какой-то определенной суммы за каждую полученную от государства тысячу долларов. Эти выплаты можно без труда совместить с уплатой подоходного налога и таким образом свести до минимума дополнительные административные расходы. Установленная основная сумма должна равняться ожидаемому среднему доходу без специального образования; подлежащий выплате процент зарплаты должен быть рассчитан так, чтобы 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 государство финансировало специальное или профессиональное образование только таким способом и если бы расчетный заработок отражал все релевантные доходы и издержки, свободный выбор людей привел 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 все равно окажутся слишком малы и не будут распределяться оптимальным образом¹¹.

По ряду причин будет предпочтительнее, 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 превышающей суммы, подлежащую уплате государству, 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 делается 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.

¹¹ Я благодарен Гарри Джонсону и Полу Куку за то, что они предложили мне сделать эту оговорку. Более подробный разбор роли нематериальных льгот и недостатков в определении заработка представителей разных профессий см.: *Friedman M., Kuznets S. Op. cit.*

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 финансировал штат, обойдутся каждому штату в ту же сумму, что 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, значительно преуспевших, может появиться стимул к эмиграции. Разумеется, аналогичная проблема встает (и в куда больших масштабах), когда дело касается подоходного налога. Хотя эта и другие административные проблемы, связанные с осуществлением высказанной идеи на федеральном уровне, безусловно обернутся некоторыми неудобствами, серьезными их назвать нельзя. Зато по-настоящему серьезна 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 «неконкурентную» 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 обеспечит реальное равенство возможностей, уменьшит неравенство в доходах и богатстве и будет способствовать более полному использованию наших человеческих ресурсов. И сделано это будет не через ограничение конкуренции, ликвидацию стимулов и заботе о симптомах проблемы (как произошло бы при прямом перераспределении доходов), а через поддержку 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 ограничений, которые испытывали в своей экономической деятельности различные религиозные, расовые и социальные группы (то есть, как принято говорить, подвергались дискриминации). Замена отношений, построенных на статусе, системой контрактов была первым шагом к освобождению крепостных в Средние века. Евреи пережили Средневековье благодаря существованию рыночного сектора, в котором они могли действовать и этим кормиться, несмотря на официальное преследование. Пуритане и квакеры смогли эмигрировать в Новый свет, потому что сумели с помощью рынка накопить необходимые средства, несмотря на ограничения, которым они подвергались в других сферах жизни. После Гражданской войны южные штаты наложили на негров целый ряд юридических ограничений. Единственное ограничение, которому их никогда не подвергали, состояло в запрете на владение недвижимостью или личным имуществом. То, что этих запретов так и не ввели, вовсе не объясняется стремлением уберечь негров от поражения в правах. Это объясняется скорее верой в частную собственность — настолько сильной, что она переборола желание ввести дискриминацию 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 наиболее монополистичных по своему характеру областях, тогда как наименьшая дискриминация групп с другим цветом кожи или религиозными верованиями встречается в тех областях, где свобода конкуренции выше.

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 капитали-

стического общества. Они склонны приписывать испытываемые ими остаточные ограничения капитализму, нежели признавать, что свободный рынок явился важнейшим фактором, уменьшившим эти ограничения.

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 никакого значения. Поэтому при свободном рынке у них есть хороший шанс 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, а просто повышает расходы других лиц. Это представление находится на том же уровне, что и аналогичное заблуждение, согласно которому, облагая таможенными пошлинами товары из других стран, данная страна не наносит никакого ущерба себе¹. Обе точки зрения неверны. Человек, отказывающийся, например, покупать у негра или работать вместе с ним, ограничивает 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 купить кое-что дешевле.

¹ В своем блестящем глубоком анализе ряда аспектов дискриминации Гэри Беккер показывает, что проблема дискриминации почти тождественна по своей логической структуре проблеме внешней торговли и таможенных пошлин. См.: *Bec-ker G.S. The Economics of Discrimination*. Chicago: University of Chicago Press, 1957.

Отсюда напрашивается вывод, что определение 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, какое еще определение может иметь дискриминация, кроме чужих «вкусов», которые человек не разделяет. Мы не считаем дискриминацией, когда человек желает заплатить более высокую цену за то, чтобы послушать одного певца, а не другого, хотя видим дискриминацию в том, что он хочет 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 такое же представление о вкусе, 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 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, кем он является 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 и 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 (FEPC) доказывают, что, когда дело касается приема на работу, нарушение свободы людей вступать в соглашения друг с другом оправданно 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 блюзмен может найти работу, а оперный певец — нет, это просто означает, 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 FEPC 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 ограничениям, являются примерами законодательства, в принципе аналогичного FEPC. Противники таких законов из числа сторонников FEPC не могут доказать, что они нехороши в принципе и что в их случае речь идет о неправомерных действиях правительства. Они

только могут доказывать, что используемые критерии неуместны. Единственное, что они могут сделать — это попытаться убедить других, что здесь надо пользоваться другими критериями.

Если окинуть взором историю и посмотреть, на что 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 FEPC. Если сторонники FEPC в данный момент способны настоять на своих взглядах, это объясняется только конституционной и федеральной ситуацией, в которой региональное большинство в одной части страны 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 близоруко. Принятие 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 ярком 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 FEPC, 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 временное 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 склонить на свою сторону большинство или даже добиться почти всеобщего признания. Точно такие же соображения применимы к трудоустройству или, в более общем смысле, к рынку товаров и услуг. Если нежелательно, чтобы временное большинство решало вопросы свободы слова, то неужели более желательно, чтобы оно решало, какие качества следует принимать во внимание в вопросах трудоустройства? Да и вообще: долго 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 FEPC. 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 таким условием не может быть членство в профсоюзе. Несмотря на тождественность принципа, отношение к этим двум законам почти в 100% случаев не совпадает. Почти все сторонники FEPC выступают против «права на труд»; почти все сторонники права на труд выступают против FEPC. Будучи либералом, я выступаю против обоих законов, точно так же, как я против так называемого «штрейкбрехерского» (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 выгоднее 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 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 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 FEPC 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 конкурентном 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 таких «закрытых цехов» 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 антимонопольных 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 единствен-

ным 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 выше очерченными соображениями единственно по той причине, что при нынешних обстоятельствах образование находится по большей части в ведении государства. Это означает, что государству 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 вырабатывать такое общественное мнение, при котором смешанные школы сделаются правилом, а школы с раздельным обучением — редким исключением.

В случае принятия предложения типа того, которое высказывалось в предыдущей главе, сформируются самые разнообразные школы: белые, негритянские, смешанные. Это позволит осуществить плавный переход от одной комбинации школ к другой (хотелось бы, чтобы смешанной) по мере изменения общественного мнения. Это позволит избежать тех ожесточенных политических конфликтов, которые так усугубляют трения между членами обще-

ства и ведут к социальному разобщению. Так же как рынок достигает этого в общем смысле, данное решение позволит обеспечить кооперацию без единообразия в этой узкой области².

Штат Виргиния уже принял план, имеющий много общего с идеей, выдвинутой в предыдущей главе. Хотя соответствующий закон был проведен, чтобы избежать обязательной интеграции, я предсказываю, что в конечном счете 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 собственные интересы, поскольку никак нельзя предсказать, куда это их в конце концов заведет. И в самом деле: даже на первом этапе не обошлось без неожиданностей. Мне рассказывали, что одними из первых ваучер на финансирование перехода в другую школу попросили родители, которые хотели перевести ребенка из школы с отдельным обучением в интегрированную. Перевода попросили не по этой причине, а потому, что интегрированная школа была лучше. Если систему ваучеров 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 разнообразнее, 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 выкорчевать глубоко укоренившиеся ценности и представления. Я живу в Чикаго. В Чикаго нет закона, который предписывал бы 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 заметно бы уменьшилась, а перед наиболее способной и энергичной негритянской молодежью открылись бы куда более широкие возможности.

2

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

Глава VIII Монополия и социальная ответственность труда и капитала

Конкуренция означает 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 получает контроль над каким-то товаром или услугой, 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 в свободном обществе связаны 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 взаимобмена, поэтому сложно утверждать, что на нем лежит какая-то «социальная ответственность», кроме общей обязанности всех граждан соблюдать законы страны и жить сообразно своим возможностям. Моно-

полист действует у всех на виду 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 никогда не видел 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, влияние 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 основанной на конкуренции.

Проблемы, связанные с монополией, 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 государству, и социальная ответственность труда и капитала.

Масштабы монополии

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

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 около четырех миллионов отдельных действующих предприятий; каждый год появляются около четырехсот тысяч новых, и несколько 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 найти какой-то достаточно объективный способ измерения 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 конкретного социокультурного опыта, с точки зрения которого высказываются суждения об уровне конкуренции. Вот, пожалуй, наиболее яркий пример: американский ученый будет склонен характеризовать как монополистическую ту же самую ситуацию, в которой, по мнению европейца, бушует конкуренция. Поэтому европейцы, интерпретирующие американскую специальную литературу и научные дискуссии, применяя к ним европейские представления о монополии и конкуренции, часто полагают, 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 государства (*government operated or supervised*) и проследить, как эти категории изменялись во времени¹. Они пришли к заключению, что на 1939 год примерно четвертую часть экономики можно было рассматривать как находящуюся в ведении или под надзором государства. 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 государства, 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.

¹ *Nutter G.W.* The Extent of Enterprise Monopoly in the United States, 1899–1939. Chicago: University of Chicago Press, 1951; *Stigler G.J.* Five Lectures on Economic Problems. London: Longmans, Green and Co., 1949. P. 46–65.

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 размеров. 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. Вторая причина заключается в том, что монополия больше просится в газету и привлекает к себе больше внимания, чем конкуренция. Если бы люди попросили перечислить главные американские отрасли, почти все 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 яркий пример: домашние услуги являются куда более значительной отраслью экономики, чем телеграфная и телефонная связь. Третья причина состоит в некоем общем предубеждении 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 чрезмерному акценту на промышленном секторе 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 автотранспортных перевозок, уменьшающее зависимость от больших железных дорог, проходит почти незамеченным, и то же самое относится к снижению 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 очевиднее, 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 прислуги. Если бы существовал соответствующий 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 только рынок. Недооценивать их так же ошибочно, как и переоценивать. Однажды я приблизительно подсчитал, 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%². С тех пор как я сделал эти 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

2 *Friedman M. Some Comments on the Significance of Labor Unions for Economic Policy // The Impact of the Union / Ed. by D. McCord Wright. New York: Harcourt, Brace, 1951. P. 204–234.*

зарплаты в других областях. Поскольку профсоюзы обычно бывают крепче всего у тех групп, которым и так платили бы 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 подняли неравенство доходов рабочего класса, 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, снижение значения специальностей или отраслей, в которых профсоюзы сильны, по сравнению с теми, в которых они слабы.

Различие, которое я провожу между профсоюзной и промышленной монополией, в одном отношении является слишком резким. В какой-то степени профсоюзы служат средством установления монополии на продажу отдельных товаров. Самый очевидный пример — уголь. Угольный закон Гаффи представлял собой попытку подвести юридическую базу под картель шахтовладельцев, занимавшихся назначением цен. Когда этот закон был объявлен в середине 1930-х годов неконституционным, в образовавшейся бреше 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 до-

суга. Профсоюзы имеют возможность выполнять такую роль из-за того, что в шермановском антимонопольном 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. *Государственная и поддерживаемая государством монополия.* Прямая государственная 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, 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 разбирать не в главе, посвященной монополии.

Использование государства для создания, поддержки и обеспечения картельных и монополистических отношений между частными производителями развивалось куда более стремительными темпами, чем прямая государственная 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 государством. 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 упра-

вляющих 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 происходят на штатном и местном уровнях. Техасский железнодорожный комитет, не имеющий, насколько я понимаю, никакого отношения к железным дорогам, ограничивает 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 «фезер-беддинга» (feather-bedding), как в тех случаях, когда кочеварам, работающим на дизельных локомотивах, платят за ничегонеделанье. И тем не менее некоторые представители деловых кругов, громче всех осуждающие профсоюзный «фезер-беддинг» 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 государством 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 строительных 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 уровне, так и на уровне штата. 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 состоит в том, что их точно так же можно рассматривать как установление прав собственности. В буквальном смысле, 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, желательно ли устанавливать аналогичное право собственности. Проблема эта является аспектом общей необходимости использовать государство для установления того, что именно следует рассматривать как собственность, а что — нет.

И в случае патентов, и в случае авторского права определено 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 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 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 только 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 государством 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 предпочтительнее будет охранять патенты в течение куда более короткого промежутка времени. Но это всего-навсего попутное суждение о предмете, который уже подвергся 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 государственная поддержка и частный сговор.

1. *Технические соображения.* Как отмечалось в главе II, монополия часто возникает, когда в силу технических обстоятельств целесообразнее или рентабельнее иметь всего одно деловое предприятие, а не несколько. Самые очевидные примеры — телефонная сеть, система водоснабжения и тому подобные вещи в рамках отдельного населенного пункта. К несчастью, проблема технической монополии не поддается удовлетворительному решению. Имеется только выбор меньшего из трех зол: частной нерегулируемой монополии, частной монополии, регулируемой государством, и государственной монополии.

Представляется невозможным выдвинуть какое-то общее положение относительно того, что одно из этих зол непременно предпочтительнее остальных. Как указывалось в главе II, большим пороком регулируемой государством или контролируемой им монополии является то обстоятельство, что ее очень трудно повернуть вспять. Поэтому я склонен утверждать, что наименьшим из зол является частная нерегулируемая монополия (там, где она вообще допустима). 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 наличествует, 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 собой серьезной угрозы сохранению свободной экономики, если бы регулирование, введенное на этих основаниях, не имело тенденции распространяться на ситуации, для которых такого оправдания нет.

2. *Прямая и косвенная государственная поддержка.* По всей видимости, самым главным источником монополистической власти всегда являлась прямая и косвенная поддержка государства. Выше уже приводилось множество примеров достаточно прямой государственной 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, таможенные пошлины, налоговое законодательство и законодательство о трудовых конфликтах.

Таможенные пошлины, разумеется, всегда вводятся в основном для «защиты» своей промышленности; это значит, что потенциальным конкурентам ставят палки в колеса. Таможенные пошлины всегда нарушают свободу людей вступать в добровольный взаимобмен. 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 либерала такое же нарушение свободы, как когда такому запрету подвергаются два гражданина США. Таможенные пошлины 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 таможенные пошлины 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 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 налогооблагаемый 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 отдушину 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 требовать распределения дохода по акциям и вкладывать его в новые предприятия посредством рынка капитала.

Важный источник профсоюзной монополии — государственная поддержка. Одним из ее источников являются процедуры лицензиата, строительные кодексы и прочие вещи, уже обсуждавшиеся выше. Законодательство, дающее профсоюзам особый иммунитет, например изымающий их из сферы действия антимонопольных законов, ограничение ответственности профсоюза, право отвечать перед специальным судом по рассмотрению производственных конфликтов и т.п., является 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 меры, чем в случае аналогичных действий, совершенных при иных обстоятельствах. Если люди переворачивают автомобили или уничтожают чужое имущество из чистой злобы или сводя личные счеты, никто и пальцем не пошевелит, чтобы оградить их от предусмотренных законом последствий. Но если они совершают такие же действия в ходе 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 без 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 либо заговором против общества, либо изобретением нового способа поднять цены»³. Поэтому такие сговоры или частные картели складываются постоянно. Однако они, как правило, нестабильны и недолговечны, если им не удастся заручиться государственной 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 будут придерживаться заключенного соглашения. Нужен лишь один такой «отступник» (а на деле — благодетель общества) или всего несколько, чтобы картель пошел прахом.

³ Smith A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations [1776] / Ed. by E. Cannan. London, 1930. P. 130 (кн. I, гл. X, ч. II).

В отсутствие подпирющей картель государственной поддержки они почти наверняка довольно быстро добьются успеха.

Основная роль нашего антимонопольного 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. Еще важнее то, что оно вновь подтвердило положение обычного права, согласно которому объединения, ведущие к ограничению торговли, не защищены судом. В разных 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 государственная политика

Первым и самым назревшим шагом в области государственной политики должна стать 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 антимонопольному 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 власти монополий, была бы кардинальная реформа налогового законодательства. Следует отменить налог на корпорации (corporate tax). Вне зависимости от того, будет ли это сделано, нужно 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 извещение 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 ин-

дивидуального 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 таким прогрессивным, как 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 собой 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, облегчающих 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» способствует достижению цели, не входившей в его намерения. И обществу не всегда хуже от того, что эта цель не входила в его намерения. Преследуя свой собственный интерес, человек часто больше способствует интересу общества, чем если бы он действительно вознамерился ему способствовать. Я ни-

когда не видел, чтобы люди, взявшиеся торговать ради общественного блага, приносили много добра»⁴.

Мало какое событие сможет подорвать самые основы свободного общества так же сильно, как принятие руководителями корпораций какой-либо социальной ответственности, кроме ответственности заработать для своих акционеров 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, невыбранные 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, 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 выбирать 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 US Steel в апреле 1962 года вследствие публичной демонстрации гнева президентом Кеннеди и из-за его угрозы применить репрессалии на всех уровнях: от привлечения к суду за нарушение антимонопольного законодательства до проверки налоговых деклараций лидеров сталелитейной промышленности. Этот эпизод поразил всех тем, что мы воочию убедились, какая огромная власть сосредоточена в Вашингтоне. До всех нас дошло, сколько уже имеется власти, требуемой для полицейского государства. Это может послужить иллюстрацией и для рассматриваемого вопроса. Если цена на сталь, как гласит доктрина социальной ответственности, это предмет общественного решения, нельзя позволить, чтобы это решение принималось в частном порядке.

Данный пример иллюстрирует один из аспектов этой доктрины, в последнее время выдвинувшейся на первый план, а имен-

4 *ibid.* P. 421 (кн. IV, гл. II).

но утверждение, что на предпринимателях и профсоюзных деятелях будто бы лежит социальная ответственность препятствовать росту цен и ставок заработной платы во избежание инфляции. Представим себе, что в период давления в сторону повышения цен (*upward pressure on prices*) — в конечном счете отражающего, разумееется, 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 одной цены, так что у нас образовался добровольный контроль над ценами и зарплатами без открытой инфляции. К чему бы это привело? Совершенно очевидно, что к товарному дефициту, нехватке рабочей силы, к серому и черному рынку. Если не давать ценам нормировать (*ration*) товары и рабочим, нужно употребить для этого какое-то другое средство. Смогут ли альтернативные системы нормирования 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, неодолимое давление в пользу государственного распределения товаров, государственной политики по заработной плате 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. При этом так все равно невозможно обуздать 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. Государство 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 ее безответственные 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 в направлении корпоративного государства.

Глава IX Лицензирование профессиональных занятий

Ликвидация системы средневековых гильдий стала важнейшим шагом 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 государственных или квазигосударственных властей. В последние десятилетия в этой области наблюдается регресс и всевозрастающая тенденция к ограничению допуска людей к определенным профессиям путем практикующейся государством выдачи лицензий и патентов на занятия тем или иным видом деятельности.

Эти ограничения свободы индивидов использовать имеющиеся в их распоряжении средства к существованию по собственному усмотрению сами по себе немаловажны. 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, мноному не научишься. Мне кажется, что большинство людей, а 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 обоснована, чем в других профессиях. Тем не менее я прихожу к выводу, что либеральные принципы не оправдывают лицензирование даже в медицине и что практические результаты подобного государственно-регулирующего выявили его нецелесообразность.

Повсеместность государственных ограничений на потенциальную экономическую деятельность населения

Лицензирование представляет собой особый случай более общего и чрезвычайно распространенного явления, а именно постановлений, запрещающих частным лицам заниматься определенными видами экономической деятельности кроме как на условиях, определяемых в установленном порядке государственной властью. Средневековые гильдии являются примером четко выраженной системы, устанавливающей определенный круг занятий для отдельных лиц. Другим примером может послужить система каст в Индии. При кастовой системе в большей степени, а при системе гильдий — в меньшей ограничения устанавливались скорее не непосредственно государством, а в силу общих социальных 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 такого быть не может, поскольку это означало бы жесткое распределение людей по профессиям, определяемое исключительно рождаемостью и ни в коей мере не наличием спроса. Разумеется, что система функционировала совсем иначе. 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 соответствующей касты занимался этими профессиями. 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 таможенные пошлины, законы о «честной торговле», импортные квоты, производственные квоты, налагаемые профсоюзами ограничения найма рабочей силы и т.п. Во всех этих случаях государственные 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 слу-

чаях это может быть группа, занимающаяся изготовлением определенного товара и заинтересованная во введении таможенной пошлины, 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 кратких обзорных работ, «в 1952 году в соответствии с законами штатов свыше 80 отдельных профессий, за исключением таких видов частного бизнеса, как содержание ресторанов и таксомоторных компаний, были лицензированы; кроме того, существуют многочисленные муниципальные установления, не говоря уже 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 санинспекторы и психологи, оценщики и архитекторы, ветеринары и библиотекари. А уж какой восторг охватывает нас, когда мы обнаруживаем в том же списке механиков молотилок и торговцев табачными изделиями! Сортировщиков яиц и дрессировщиков собак-поводырей, специалистов по борьбе с сельскохозяйственными вредителями и коммерсантов, торгующих яхтами, специалистов по уходу за деревьями и бурильщиков, плитоукладчиков и картофелеводов! А что вы скажете о трихологах, не имеющих права работать без лицензии в штате Коннектикут; в их профессиональные обязанности входит удаление излишних волосяных покровов, каковой деятельностью они и занимаются с достоинством, подобающим представителям профессии со столь возвышенным названием»¹. 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

¹ *Gellhorn W. Individual Freedom and Governmental Restraints. Baton Rouge: Louisiana State University Press, 1956. Глава под названием «Право зарабатывать на хлеб», с. 106.*

случаях исходит от общественности, которая была обманута лицами данной профессии либо еще каким-то образом пострадала от них. Наоборот, давление подобного рода неизменно исходит от лиц этой профессии. Разумеется, им более чем кому-либо известно, 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. — то есть из представителей той профессии, на занятия которой выдаются лицензии.

Как отмечает Геллхорн, «семьдесят пять процентов квалификационных советов, занимающихся в настоящее время выдачей профессиональных лицензий в Соединенных Штатах, 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 важнее 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, которое становится простой формальностью. Часто же даже и формальность не соблюдается, и назначение производится непосредственно профессиональной ассоциацией бальзамировщиков в Северной Каролине, дантистов — в Алабаме, психологов — в Виргинии, врачей в Мериленде, адвокатов — в Вашингтоне»².

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 никак не связаны с профессиональной компетентностью. И это 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 мотивировка, в соответствии с которой профессиональные боксеры и борцы в штате Индиана обязаны засвидетельствовать, что они не являются подрывными элементами... Один преподаватель музыки в начальной школе, вынужденный подать заявление об уходе после того, как выяснилось, что он коммунист, столкнулся с трудностями, когда пытался устроиться на работу настройщиком пианино в округе Колумбия, конечно же, по той причине, что он „связан коммунистической дисциплиной“. 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»³.

Вне зависимости от отношения к коммунизму, какая бы то ни было взаимосвязь между предъявляемыми требованиями и каче-

ствами, которые должны обеспечить лицензирование, представляется весьма и весьма сомнительной. В отдельных случаях эти требования принимают поистине смехотворную форму. Несколько дополнительных цитат из книги Геллхорна могут позабавить читателя⁴.

Во многих штатах парикмахеры обязаны иметь лицензии, и на них распространяется свод довольно забавных правил. 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“»⁵. И еще одна цитата, касающаяся парикмахеров: «Из восемнадцати репрезентативных штатов, где 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»⁶. 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

4 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.

5 *Gellhorn W.* Op. cit. Ibid. P. 121–122.

6 Ibid. P. 146.

людей заниматься любой деятельностью по своему свободному выбору и что масштабы его могут стать еще более 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 переоценить⁷. 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 потратить значительное время на хождение по законодательным органам и дачу показаний о несправедливости ограничения деятельности парикмахеров. Это же относится и к таможенным пошлинам. Группы, полагающие, что они особым образом заинтересованы в определенных таможенных пошлинах, — это ограниченные группы, для которых данный вопрос имеет исключительное значение. Интерес широкой общественности в очень большой степени распылен. В итоге же ввиду отсутствия общих законоположений, которые можно было бы противопоста-

⁷ См., например, нашумевшую статью Уэсли Митчелла «Backward Art of Spending Money», перепечатанную в одноименном сборнике его статей (New York: McGraw-Hill, 1937. P. 3–19).

вить давлению заинтересованных групп, группы производителей неизменно будут оказывать более сильное давление на законодательство и на органы власти, чем разрозненные и разобщенные группы потребителей. Если взглянуть на проблему с этой точки зрения, то вызовет удивление 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 государства относительной свободы в отношении производственной 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 определенных действий 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 ограничить распространение особых 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

Важно разграничить три различных уровня 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. Государственное учреждение может удостоверять, что данное лицо обладает определенными навыками, но оно не может никоим образом воспрепятствовать занятию любым ремеслом или профессией с применением таких навыков лицам, которые не обладают подобным удостоверением (сертификатом). В качестве примера можно сослаться на бухгалтер-

ское 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 «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 целесообразна по следующим трем 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 недостаточ-

* Certified Public Accountant, дипломированный бухгалтер. — *Примеч. пер.*

но 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 государственных 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 богатых 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 *Good Housekeeping* 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 *Consumers Union* (Союз потребителей) и *Consumers Research* (Исследовательская организация потребителей). Удостоверением качества обслуживания занимаются добровольческие организации, известные под названием *Better Business Bureau* (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 патентировании 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 сертифи-

кации, 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 государственная 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 государства, 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, до определенной степени привлекательный для либерала, а, скорее, сугубо 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 требуют значительных социальных издержек. Некоторые из них уже были упомянуты выше, и я проиллюстрирую их более детально, когда речь пойдет о медицинском обслуживании, хотя небесполезно 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 особой 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 оказывать влияние. Лицензии им не выдаются, поэтому они вынуждены менять профессию и теряют интерес к этой проблеме. Неизменным результатом такого положения является контроль над 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 доста-

точной 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, чем 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 в области медицины

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 установления 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 на 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 Совет 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 совпадает со списком 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 юрисдикции, 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 заклю-

чается в отсеве большого числа 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 заняться этой профессией. 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 движутся 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 легислатурах штатов 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 Cadillac? Тогда поднялся один из участников совещания и выразил свое согласие с приведенной аналогией, присовокупив, что, разумеется, страна может позволить себе иметь исключительно юристов «кадиллак»-разря-

да! 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 добропорядочных врачей соглашаться с политикой, которую они безоговорочно отвергли бы, если бы не эти самоупokoительные 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 ровным 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 медицинского обслуживания определенной группы людей за оговоренную плату 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 округа 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, совпадает со списком Совета по медицинскому образованию и больницам. Соответственно закон о лицензировании дает медицинской профессии контроль как над учебными заведениями, так и над клиниками. В этом суть успешного сопротивления Американской медицинской ассоциации различным видам «групповой медицины». Лишь в отдельных случаях такие группы сумели устоять. В округе Колумбия им это удалось потому, что они возбудили судебный процесс про-

тив Американской медицинской ассоциации по обвинению в нарушении антимонопольного 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 Американской медицинской ассоциации в огромной степени затормозила тенденцию к внедрению «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 обслуживание⁸.

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 какое 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? Совершенно не очевидно, что она повышает уровень компетентности на практике, и тому есть несколько причин. Во-первых, в какой бы области ни воздвигались препятствия для поступления новых членов, тем самым создается стимул для поиска 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 внушением и т.п. Подобные альтернативные варианты, вполне возможно, дают более низкое

⁸ См.: *Kessel R. Price Discrimination in Medicine // Journal of Law and Economics. Vol. 1 (October 1958). P. 20–53.*

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 целом 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 младший 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 «медицинская практика» все более широкий круг занятий и процедур, с которыми вполне справился бы младший 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 оказывать 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 экспериментов, 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 профессиональной некомпетентности являются одним из способов, с помощью которых отдельные граждане могут обезопасить себя от некачественного 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 вывод, что лицензирование как необходимое условие 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, как же иначе я могу удостовериться в степени компетентности 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 и сейчас 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 государством или благотворительными фондами, могли бы появиться медицинские товарищества или корпорации, своеобразные 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 на 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 клиенту-

рой 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 явлений, как профессиональная монополия, которые ограничивают возможности экспериментирования. С другой стороны, главным аргументом в пользу свободного рынка является его терпимость по отношению к разнообразию, его способность использовать широкий круг специальных знаний и потенциальных возможностей. Благодаря этому группы специалистов лишаются возможности мешать экспериментам: потребители (а не производители) получают возможность решать, что наилучшим образом отвечает интересам потребителей.

Глава X Распределение дохода

Главным элементом, способствовавшим росту 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 не связанных между собой вопроса. Первый, нормативный и этический: чем оправдывается вмешательство государства с целью установления равенства? Второй, позитивный и научный: к каким результатам привели фактически принятые меры?

Этика распределения

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

В какой связи находится этот принцип с другим этически привлекательным принципом равного отношения (*equal treatment*)? Отчасти два этих принципа не противоречат один другому. Для подлинно равного отношения 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 отношения 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 «уравнивающие различия», необходимые для уравнивания суммарных «чистых преимуществ» денежного или неденежного порядка.

Необходимым является и неравенство в другом, более тонком смысле, вызванное функционированием рынка, — оно нужно для равного подхода или, другими словами, для удовлетворения вкусов людей. Наиболее простым пояснением может служить лотерея. Представим себе группу лиц с первоначальными равными средствами, которые сообща соглашаются 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 счете 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 государственные 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, который нужен обществу, и государство 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 представление, что необходимо проводить различие между неравенством индивидуальных способностей и собственности и между неравенством, возникающим благодаря унаследованному и приобретенному богатству. Неравенство, возникающее в результате разнообразных индивидуальных способностей или в результате разницы в благоприобретенном богатстве, считается приемлемым или, по крайней мере, не в такой степени неприемлемым, как неравенство, возникающее в результате унаследованного богатства.

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 индивидуальных способностей; во втором — от прибыли; 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 индивидуальным 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 использования произведенного богатства.

Тот факт, что эти аргументы, направленные против так называемой капиталистической этики, несостоятельны, конечно же, не доказывает приемлемости 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 принципа свободы.

Эту фундаментальную сложность можно проиллюстрировать на нескольких гипотетических примерах. Вообразим четырех

Робинзонов Крузо, выброшенных независимо друг от друга на четыре необитаемых острова, расположенных поблизости один от другого. Одному Робинзону повезло, и он очутился на большом плодородном острове, где может жить припеваючи. Остальных 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 делает. 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. Но всемирный «потlach» несовместим с существованием цивилизованного мира.

Во всяком случае, из двух несправедливых 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 жалованью и начать получать жалование больше того, какое получает профессор, тот наверняка почувствует себя обиженным. В конце концов и богиня случая, и богиня правосудия слепы. Прибавка к жалованью была результатом определенного мнения об относительных заслугах.

Инструментальная роль распределения в соответствии с произведенным продуктом

Рабочая функция оплаты в соответствии с произведенным продуктом в обществе с рыночной экономикой является главным образом аллокативной (разместительной), а не дистрибутивной (распределительной). 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 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 взаимополезного 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, построенной на добровольной кооперации. При наличии достаточно знания может произойти и так, что принуждение будет 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 в соответствии с произведенным продуктом в обществе с рыночной экономикой является эффективное размещение 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 «абсолютно необходимые», а не просто инструментальные 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 оппонентов 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 подспудно 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, 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» — что бы 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 несостоятельны 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 «предельным 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: «Эксплуатируется труд рабочих в прошлом», — и практический вывод, что рабочие в прошлом должны получать возросшую часть продукта, хотя совершенно не ясно, каким образом, разве что в виде изящных надгробий.

Размещение ресурсов без принуждения является главной инструментальной ролью распределения в соответствии с произведенным продуктом при рыночной экономике. Но это не единственная инструментальная 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 ему 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 в соответствии с произведенным продуктом, 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 боль-

шее 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 общепринятым представлениям, 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. А в Соединенных Штатах доход от собственности составляет приблизительно одну пятую часть. Немного отличается доля дохода от собственности 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, Англии и Соединенных Штатах — неравенства гораздо меньше, чем в государстве с такими четкими сословными перегородками, как Индия, и в такой отсталой стране, как Египет.

Более затруднительно провести сравнение с такими коммунистическими странами, 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 британскими владениями в Африке.

Если же принимать во внимание и временные изменения, то очевидно, что экономический прогресс, достигнутый в капиталистических странах, сопровождался кардинальным сокращением неравенства. В 1848 году Джон Стюарт Милль писал: «На сегодняшний момент 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 влечить каторжное существование, а все большее число фабрикантов и прочих наживают состояния. Благодаря им средний класс получил большие жизненные удобства. Но они до сих пор не начали производить коренной переворот в человеческих судьбах, предпосылки которого заложены в их природе и который они могли бы осуществить в будущем»¹. 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 все-

¹ Mill J.S. Principles of Political Economy / Ed. by W. J. Ashley. London: Longmans, Green & Co., 1909. P. 751.

го 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 распределении дохода найти непросто, хотя проделанные исследования подтверждают вышеприведенные общие выводы. Однако подобные статистические данные могут совершенно сбить с толку. 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. Действительно, 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 провести границу между двумя совершенно разными видами неравенства — временными краткосрочными различиями в доходе и различиями в долговременном статусе дохода. Представим себе два общества с аналогичным распределением годового дохода. Для одного характерны большая мобильность и изменения, в результате которых положение отдельных семей в иерархии доходов значительно меняется 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 статусного 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, как правило, характеризуются более глубоким неравенством по сравнению с капиталистическими, даже если измерять его ежегодным доходом; кроме того, неравноправию в этих обществах свойствен перманентный характер, тогда как капитализм подрывает статичность и вводит социальную мобильность.

Правительственные меры по распределению дохода

Для изменения распределения дохода государство наиболее широко пользовалось двумя средствами: прогрессивным подоходным налогом и налогом на наследство. Прежде чем высказаться об их целесообразности, нелишне будет 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 вовсе 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

небольшое воздействие (которое, однако, не следует сбрасывать со счетов) в плане сглаживания различий между средним положением групп семей, классифицируемых согласно статистическим меркам дохода. Однако они привнесли также фундаментально произвольное неравенство сопоставимого порядка между отдельными лицами внутри этих категорий лиц, классифицируемых в соответствии с доходом. В результате остается совершенно неясным, способствовал ли общий результат с точки зрения основной цели — равноправного отношения либо равных результатов — 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, самых разных видов. В результате фактические налоговые ставки оказались значительно ниже номинальных, и, что, пожалуй, еще важнее, 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 частности, 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 налогообложения 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 богатей. 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 само 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, часть которых обеспечивает высокую прибыль. Если бы подоходный налог был действенным, этот путь был бы закрыт. И тогда его влияние выразилось бы в защите обладателей богатства от конкурентов-новичков. На практике такое его воздействие в значительной степени ослабляется наличием уже упомянутых механизмов уклонения от 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 провести различие между двумя проблемами, хотя это различие и не всегда можно применить на практике: во-первых, выделение фондов для финансирования расходов на государственные 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 с процентов по федеральным и местным государственным 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, глава XII). Одно дело, когда

90% населения голосуют за налогообложение собственного дохода и освобождение от его уплаты — 10% населения, другое дело — когда 90% населения голосуют за введение налогов «в наказание» остальным 10%, что и произошло 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 государству, 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 до 91%, 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 23,5% 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 ставка². Фактически подобная ставка пропорционального налога, даже без каких-либо изменений других положений закона, принесет больший налоговый доход, поскольку в деклара-

² Этот момент имеет настолько важное значение, что, пожалуй, имеет смысл привести цифры и расчеты. Когда писалась эта книга, новейшими налоговыми данными были данные за 1959 год (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. долларов;
подоходный налог до отсрочки уплаты	39 092 млн. долларов;
подоходный налог после отсрочки уплаты	38 645 млн. долларов

Пропорциональный налог в размере 23,5% от совокупного дохода, облагаемого налогом, мог бы принести $0,235 \times 166\,540$ млн. долларов = 39 137 млн. долларов.

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

циях будет указан более высокий доход, подлежащий налогообложению по трем причинам: по сравнению с нынешним положением будет меньше стимулов прибегать к дорогостоящим юридическим ухищрениям с целью указать в налоговой декларации меньший доход, подлежащий обложению налогом (так называемый обход налогового законодательства); будет меньше 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 часть наиболее компетентных людей в стране посвящает 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 — 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 зиждется 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 правительственных мер или может быть устранено с их помощью. Есть все основания изменить правила игры, чтобы устранить эти источники 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 государство посредством одного комплекса мероприятий нанесло больше ущерба, чем оно было в состоянии исправить с помощью других мероприятий. Перед нами пример оправдания государственного вмешательства под предлогом мнимых изъянов системы частного предпринимательства, тогда как многие явления, вызывающие нарекания сторонников «большого правительства», сами являются результатом действий правительства — и «большого» и «малого».

Глава XI Меры социального обеспечения

Гуманистические и эгалитарные настроения, способствовавшие введению высокопрогрессивного индивидуального подоходного налога, привели за собой множество других мер, направленных на обеспечение «благополучия» отдельных групп населения. Наиболее значительным комплексом таких мер был цикл мероприятий, которому было присвоено дезориентирующее название «социальное обеспечение» (social security). К числу прочих относятся социальное жилищное строительство (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. *Социальное жилищное строительство.* Аргумент, который часто приводят в пользу социального жилищного строительства, 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 социального 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 возражат, что дополнительные налоги лягут тяжким бременем на лиц с низким доходом, а это нежелательно. В ответ можно сказать, что создание социального 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.

Таким образом, социальное жилищное строительство не может быть оправдано ни на основании внешнего эффекта, ни на основании помощи неимущим семьям. Если его вообще можно оправдать, 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, более конкретных, чем обычно, доказательств, прежде чем согласится с этим окончательным аргументом как достаточным основанием для крупных расходов на социальное жилищное строительство.

Такими могли быть общие абстрактные рассуждения по поводу социального жилого фонда, не подкрепленные практическим опытом. Теперь, когда мы располагаем конкретным опытом, мы можем пойти значительно дальше. На практике создание социального жилого фонда, как оказалось, привело к совершенно иным последствиям, чем ожидалось.

Социальное жилье не только не улучшило жилищного положения неимущих, как ожидали его сторонники, но оказало прямо противоположное воздействие. В ходе социального жилищного строительства количество разрушенных единиц жилой площади намного превысило число новых сооруженных единиц. В то же время в результате создания социального жилого фонда как такового

несколько не уменьшилось 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 социального жилого сектора. Жилищное же положение остальных ухудшилось, поскольку общая средняя плотность заселения возросла.

Правда, губительные последствия программы социального жилья 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 социального жилищного строительства. Однако эти частные ресурсы были бы доступны и без программы социального жилья.

В чем кроются причины подобных последствий осуществления программы социального жилья? Общая причина та, о которой мы упоминали неоднократно. Общий интерес, которым руководствовались многие сторонники утверждения подобной программы, был слишком 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 социального 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 «неполных» 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 неполные 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 привели к прямо противоположным результатам. 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 приводит к увеличению 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 сходен с системой социального жилого фонда. В обоих случаях люди, которым оказыва-

ется помощь, на виду: люди, которым повысили зарплату, и люди, поселившиеся на социальной жилплощади. Пострадавшие остаются неизвестными, трудно даже проследить связь между их проблемами и первопричиной этих проблем: это люди, пополняющие ряды безработных или, чаще, никогда не работающие по 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 тесноте в трущобах, число которых увеличивается и которые представляются символом необходимости расширения социального жилищного строительства, а не результатом создания нынешнего социального 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 — оказывать помощь 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 засчитываются 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 максимальном выигрыше оказываются в данном случае владельцы складских помещений. В равной степени это относится к суммам, расходуемым на закупку сельскохозяйственной продук-

ции. Таким образом фермера поощряют к расходованию 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 программы стало то, что в сельском хозяйстве оказалось занято больше людей, чем это могло бы быть при иной ситуации. Чистый выигрыш фермер может получить 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 платит 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 надето ярмо разбухающего бюрократического аппарата. Имеется, однако, еще одна (менее известная) группа 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 заворазживающий эффект тирании статус-кво. Хотя на первых порах эта программа вызвала много споров, она до такой степени прижилась, что желательность ее больше не ставится под сомнение. А между тем она со-

пряжена 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 (Old Age and Survivor's Insurance — OASI), состоит из специального налога на зарплату плюс выплаты 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), то есть принудительное создание фонда обеспечения престарелых;
- 2) требование, предусматривающее, что этот аннуитет должен приобретаться у государства, то есть национализацию этого страхового фонда;
- 3) схема перераспределения дохода, поскольку объем аннуитета, на который имеют право люди, присоединяющиеся к этой программе, не равнозначен 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 тот или иной конкретный аннуитет. Государство может заняться продажей аннуитетов, не принуждая людей приобретать определенные аннуитеты, и настаивать на самоокупаемости этого бизнеса. И совершенно ясно, что государство способно заниматься перераспределением и без помощи аннуитетов, чем оно, собственно, и занимается.

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 основные 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 в течение определенного времени будут продолжать получать пособие большего размера 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 такого рода перераспределение. 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 условия выплаты пособия соответствовали немногие, система представлялась самофинансируемой и фактически даже создавала 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 потребуются дотация. Как правило, подобного рода дотации оказывались необходимыми для финансирования таких же систем в других странах. Это очень сложная техническая проблема, по которой могут

расходиться взгляды самых беспристрастных экспертов, и вдаваться в нее 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 совершенно 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»!¹

2. *Национализация пенсионного страхового фонда.* Предположим, что мы избежем перераспределения, введя положение о том, что каждый человек должен оплачивать приобретаемый ан-

¹ Свежий пример использования того же аргумента — 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.

нуитет, в том смысле, конечно, что страховая премия покрывает нынешнюю 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 государственной фирме? Если предполагается перераспределение, то, конечно, в дело вступает право взимания налогов, принадлежащее государству. 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 с законом штата, требующим обязательного приобретения автомобильной страховки на случай нанесения непреднамеренного ущерба. Насколько мне известно, ни в одном штате, где действует подобный закон, нет собственной страховой компании, не говоря уже о том, что ни один штат не принуждает владельцев автомобилей приобретать страховку в государственной компании.

Возможный эффект масштаба не может служить основанием для национализации пенсионного страхового фонда. Если такой эффект налицо и государство 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 государственной операции.

Одним возможным преимуществом национализации пенсионного страхового фонда может быть облегчение контроля за обязательной покупкой аннуитета. Это преимущество представляется, однако, малосущественным. Нетрудно разработать альтернативные административные процедуры, например, вменить гражданам в обязанность 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 явно перевесят такое ничтожное преимущество. 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 государства 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 государственного концерна, который занимался бы выпуском страховок и открыто конкурировал с другими фирмами. Если они правы, то государственный концерн будет процветать. Если они не правы, 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 не дальновиден 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% 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 пострадают от последствий своих собственных действий, но вынудят 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% населения станут подопечными общества в возрасте 65 лет при полном отсутствии обязательного приобретения аннуитета, этот аргумент будет звучать более убедительно. А если только 1%, то совсем неубедительно. Какой же смысл ограничивать свободу 99% ограждать себя от расходов, которые могут быть навязаны обществу остающимся 1%?

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 государственной 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 16 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 годы расцвета. 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 во всё 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, называем бедностью.

Одним из средств борьбы с бедностью (и со многих точек зрения наиболее оптимальным) является частная благотворительность. Небезынтересно, что в период расцвета свободного предпринимательства в Англии и в Соединенных Штатах в середине и в конце XIX века были чрезвычайно широко распространены частные филантропические организации и учреждения. Одной из самых больших издержек расширения деятельности государства в сфере благотворительности явился 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 так же. 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 имперсональных 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, что подобная аргументация оправдывает деятельность государства 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 платить с этой целью. Вопрос: «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. От этого недостатка страдают сельскохозяйственные программы, общие пособия для престарелых, законы о минимальной зарплате, законодательство о профсоюзах, таможенные пошлины, 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 дезорганизовывать рынок и мешать его функционированию. Этим недостатком отличаются поддержание цен, законодательство о минимальной зарплате, таможенные пошлины и т.п.

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, то есть 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, то есть на 100 долларов меньше суммы, свободной от вычетов и удержаний, он будет платить негативный подоходный налог, то есть получать субсидию. Если ставка субсидии будет равна, скажем, 50%, человек будет получать 50 долларов. Если у него нет никакого дохода и, для большей простоты, никаких удержаний, а ставка остается стабильной, он будет получать 300 долларов. Он мог бы получать и большую сумму, если бы у него была скидка, ска-

жем, 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 государственного вмешательства по сравнению с нынешним комплексом мер социального обеспечения. Кроме того, эти подсчеты помогают убедиться, насколько расточительны 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 бюджету, бюджетам штатов 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.¹ Я не включил в эти подсчеты пособия, выплачиваемые бывшим военнослужащим. Я также не учитывал прямые и косвенные издержки таких мер, как законодательство о минимальной заработной плате, таможенные пошлины, ассигнования на лицензирование и т.д., а также затраты на общественное здравоохранение, расходы штата и местные расходы на содержание клиник, психиатрических лечебниц и т.п.

В США насчитывается приблизительно 57 миллионов потребительских единиц (семей и 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% 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% 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, что со скидкой на изменение цен составило бы ту сумму дохода, которая в середине 30-х годов отделяла одну треть населения с низкими до-

¹ Эта цифра соответствует государственным трансфертным платежам (31,1 млрд. долларов) за вычетом пособий ветеранам войны (4,8 млрд. долларов), в обоих случаях со счетов национального дохода Министерства торговли, плюс федеральные затраты на сельскохозяйственную программу (5,5 млрд. долларов), плюс федеральные затраты на общественный жилой фонд и прочие субсидии на строительство (0,5 млрд. долларов), последние со счетов Казначейства за финансовый год, заканчивающийся 30 июня 1961 года, плюс дополнительная сумма в порядке 0,7 млрд. долларов для ровного счета и поправки на административные расходы по федеральным программам, отмененным штатным и местным программам и пр. По моим подсчетам, эта цифра значительно занижена.

ходами 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% 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»².

Британский опыт пока еще не позволяет дать однозначного ответа на вопрос, заданный Дэйси. Англия пришла к всеобщему избирательному праву, не прибегая к лишению гражданских прав ни пенсионеров, ни получателей государственных пособий. Произошло также колоссальное увеличение налогообложения одних

² *Dacey A. V. Law and Public Opinion in England / 2d ed. London: Macmillan, 1914. P. XXXV.*

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. Все люди имеют 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 иначе, нежели другой, и при этом внести больше, чем другой, в общую культуру общества, в котором живет множество людей.

По этой причине сторонник либерализма проводит четкое различие между равенством прав и равенством возможностей, с одной стороны, и материальным равенством, или равенством результатов, — с другой. Он может приветствовать тот факт, что свободное общество, по сути дела, больше 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 добровольные действия пришлось заменить принудительными.

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

Заключение

В 20-е и 30-е годы интеллектуалы в Соединенных Штатах были поголовно убеждены в том, что капитализм — это порочная система, препятствующая благосостоянию экономики и, следовательно, свободе, и что надежда на будущее заключается в увеличении 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 существующего положения дел со всеми его реальными несправедливостями и недостатками с 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, что 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 государства, приписывать все зло рынку и оценивать любые новые предложения о государственном контроле с помощью идеальных мерок, предполагая, что осуществлять эти предложения будут способные и беспристрастные люди, свободные от влияния конкретных заинтересованных групп. Сторонники ограниченного правительства и свободного предпринимательства по-прежнему вынуждены обороняться.

А между тем условия изменились. Ныне мы располагаем опытом государственного вмешательства, происходившего в течение нескольких десятилетий. Нет больше нужды сравнивать фактическое функционирование рынка и идеальное государственное

вмешательство. Мы можем теперь сравнивать одни реальные 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 государственного вмешательства и теми последствиями, которые планировались. Кто способен сегодня усмотреть сколько-нибудь значительную надежду на продвижение дела человеческой свободы и достоинства в массовой тирании и деспотизме, укоренившихся 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 западном государстве?

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 лазеек и специальных оговорок, которые практически лишают высокие прогрессивные ставки (на бумаге) их эффективности. Единая 23,5-процентная ставка с ныне подлежащего обложению дохода принесла бы такие же поступления, какие приносят нынешние прогрессивные ставки в пределах от 20 до 91%. Подходный налог, который, как предполагалось, должен был уменьшить неравенство и способствовать рассредоточению богатства, на практике благоприятствовал реинвестиции прибыли 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 1929–1933 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, вылилась в общенациональный 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 социального жилищного строительства, как предполагалось, должна была улучшить жилищные условия бедняков, снизить подростковую преступность и способствовать уничтожению трущоб. На самом же деле она ухудшила жилищные условия бедняков, способствовала росту подростковой преступности и усугубила 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 набрались сил. К 50-м годам слово «профсоюз» превратилось чуть ли не в ругательство; они перестали ассоциироваться с рабочими, и никто уже больше 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 государ-

ствам 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 — как правило, прямо противоположные.

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 государства 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 обществственности принять на себя тяжелое налоговое бремя ради общественной цели. Антимонопольное 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 предоставляли в распоряжение общин средства, необходимые для поддержания их нормальной деятельности. Поддерживались законность и порядок, хотя во многих больших городах осуществление государством даже этой элементарной функции было далеким от совершенства. Будучи жителем Чикаго, я говорю об этом как лицо заинтересованное.

Но 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. Пра-

вительственные 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, тянущая в сторону регресса.

Случайно ли, что многие государственные 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 на этот вопрос может быть дан заведомо отрицательный ответ. Основным пороком этих программ является то, что они предназначены через посредство государства 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 чужими ценностями; либо одни люди указывают другим, что им считать благом, либо государство отнимает у одних, чтобы облагодетельствовать других. По этой причине подобные 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 государственное регулирование не может его задуть.

Интересы, о которых я говорю, — это интересы не просто узкоэгоистические. 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, превалирующим 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 государственных программ и пытается уменьшить несомерно большую роль государства? Предоставим слово для ответа Дэйси: «Положительный эффект государственного 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 большая часть человечества чуть ли не по необходимости с незаслуженной благожелательностью относится к государственному вмешательству. Этому естественному предрассудку может противостоять только наличие в данном обществе... презумпции или предрасположенности к свободе личности, то есть 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»¹.

Сохранению и распространению свободы ныне угрожает опасность с двух сторон. Одна опасность — ясная и очевидная. Это опасность внешняя, исходящая от злонамеренных кремлевских властителей, которые грозятся нас «похоронить». Другая — гораздо более утонченная. Это внутренняя опасность, исходящая от людей с благими намерениями и доброй волей, которые хотят 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

¹ *Dacey A. V. Law and Public Opinion in England / 2d ed. London: Macmillan, 1914. P. 257–258.*

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 благими намерениями ее творцов.

Обе эти опасности, к сожалению, усиливают одна другую. Даже если нам удастся избежать ядерной катастрофы, кремлевская угроза вынуждает нас выделять ощутимую часть своих ресурсов на оборону. Важная роль государства 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, 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 усугубляем ее, распространяя нынешнее широкое государственное вмешательство на области, не связанные с обороноспособностью страны, и принимая все новые государственные программы, от медицинского обслуживания престарелых до исследования Луны.

Как сказал однажды Адам Смит, «страну разрушить нелегко». Наша основная структура ценностей и переплетающаяся сеть свободных институтов способны выдержать многое. Я верю, 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 грозящую нам опасность, только если убедим своих сограждан, что свободные институты предлагают более надежный, хотя временами и более медленный путь к достижению тех целей, к которым они стремятся, чем принудительная власть государства. Надежным предвестником этого стали проблески перемен, уже забрезжившие в интеллектуальной атмосфере.

Указатель

- автомобильная промышленность 146
авторитарная экономика 81
авторское право 51, 151
Александр, Генри 84
Американская медицинская ассоциация 175–176, 179–181
Американский союз гражданских свобод 138–139
Английский банк 67
Англия
 см. Великобритания
антимонопольное законодательство (Шермана) 53, 149, 155, 156, 158, 181
балансир 100–104
Банк Соединенных Штатов 72
банковская система 60–61, 64, 67–76, 80
банковские крахи 72–75
бедность 219–225
безработица 63, 88, 100, 178, 208, 217, 218
Беккер, Гэри С. 134 примеч.
Бентам, Джереми 34
Билль о правах 77, 168
благополучие, меры по его улучшению 205–218
благотворительность 58, 60, 159–160, 185, 209, 217, 219, 224, 230
Брайан, Уильям
 Дженнингс 68
Британская радиовещательная корпорация (BBC) 43, 46
бюджетная политика 100–109
Бюро по повышению качества обслуживания (Better Business Bureau) 171
валюта 66, 68, 81–82, 86–97, 227
 см. также депозиты, деньги
валютный курс колеблющийся (floating) vs. фиксированный (pegged) 89, 92–94
ваучеры 114, 121–122, 142
Великая депрессия 1929–1933 годов 63, 71, 76, 108, 178, 217, 228
Великобритания 13, 14, 18, 32, 34, 35, 45, 54, 67, 74, 76, 89, 99, 122, 153, 161, 195, 196, 219, 223, 224, 227
Виргиния
 система образования в Виргинии 125 примеч., 142
власть
 система сдержек и противовесов 39
 концентрация власти 26, 33, 39, 64
 власть экономическая и политическая 40
«внешние эффекты» (neighborhood effects) 38, 52–57, 58, 60, 110–114, 119, 123, 125, 172, 205–206, 219
воинская повинность 19, 61–62
Вторая мировая война 14, 32, 33, 34, 43, 60, 70, 114, 124
Второй банк США 69
Вьетнамская война 18
Гаффи (угольный закон Гаффи) 148
Геллхорн, Уолтер 163–166
Германия 14, 33, 34, 43, 179, 227
 гильдии 161, 162
 Гитлер, Адольф 137, 179, 230
 Гласс, Картер У. 69
 «голливудская десятка» 43–45
 гоноары 51
государственная монополия 145, 149–152
государство всеобщего благосостояния 13, 16, 59, 102, 216
государство 47–62, 63–68, 71, 75, 77, 80, 81, 83, 85–87, 89–91, 95, 100–109, 110–132, 141, 142, 145, 153, 155, 156, 158, 159, 161, 162, 166, 168, 172, 185, 187–189, 198, 202–203, 204, 211, 214–218, 219, 221, 226–227, 229–232
граждане, их права и обязанности 32, 82, 85, 90, 110–113, 119, 123–124, 143, 153, 179, 223

- Гражданская война 68–70, 82, 132
- график предельной эффективности капиталовложений (marginal efficiency schedule of investment) 107
- грузоперевозки 123, 126
- Дэйси, А.В. 34, 59, 223
- демократический социализм 31
- денационализация учебных заведений 115, 122
- деньги
контроль над деньгами 63–80
- депозиты 61, 66–68, 72–74, 85–86, 150
- депрессия
см. Великая депрессия
- дефицит 83, 87, 88, 91, 92, 100, 102
товарный 159
- дефляция 68, 74, 88, 91
- Джонсон, Гарри Дж. 131
примеч.
- дискриминация 18, 45–46, 133–142
- добровольное сотрудничество 36–37, 137
- добровольный обмен 110, 137, 153, 171–172, 192
- «долговременной стагнации» теория 100
- дорожные пошлины 55–56, 149
- доходы 128 примеч., 129 примеч., 187–204, 211–213
- евреи 46, 133, 134
- Египет 195
- железные дороги 53–54, 61, 147, 149, 150, 182, 227
- жилищное строительство 18
см. также социальное жилищное строительство
- займы 73, 85, 86, 107
- законы о минимальной заработной плате 60, 205, 208–209, 220, 222
- законы о праве на труд («right-to-work» laws) 139–141
- законы о справедливой торговле (fair trade laws) 32
- заповедники и парки 56, 62
- заработная плата 63, 118, 120–121, 131, 140, 147–148, 188, 211, 220
- контроль над заработной платой 60, 159
см. также законы о минимальной заработной плате
- золото 83–85, 94
- золотой стандарт 64–68, 74, 77, 84, 88, 92, 93
- инвестиции 64, 73, 100, 106, 125–130, 154, 156, 188, 200, 227
- индивидуализм 34, 160
- Индия 195
- иностранная помощь 87, 90, 91
- интеграция расовая 125 примеч.
- интеграция школьная 18, 141–142
- Испания 33
- Исследовательская организация потребителей (Consumers Research) 171
- Италия 33
- Канада 89, 93, 95
- капитализм свободной конкуренции
см. капитализм
- капитализм 12, 13, 15, 17, 28, 33, 34, 37, 40–42, 46, 133, 134, 193–195, 198, 226
- картели 148–149, 155–156
- кастовая система 162
- Кастро, Фидель 84
- квакеры 133
- кейнсианство 13, 16, 104–107, 109
- Кеннеди, Джон Ф. 18, 25, 90, 158
- Кинг, Фрэнк 44
- Клемансо, Жорж 76
- Колледж 123–125
см. также образование
- комиссии по справедливому трудоустройству (Fair Employment Practice Commissions) 135–140
- Комитет по межштатному транспорту и торговле (Interstate Commerce Commission) 54, 61, 149
- «Коммунистический манифест» (К. Маркса и Ф. Энгельса) 227
- Конгресс США 52, 69, 209, 213 примеч., 215
- конкуренция 26, 41, 45, 46, 51, 53–55, 60, 118, 120–121, 124–125, 132, 133, 139–140, 143–145, 146–147, 153, 157, 163, 169, 179, 200, 214, 216, 218, 227, 229
- консенсус 25, 48–50, 59
- консерватизм 30
- Конституция США 26, 44
примеч., 49, 52, 77, 83
- контракты 38, 52, 60, 67, 84, 85, 128–129, 133, 137, 139, 170
- контроль над ценами 60, 148, 150, 159
- корпорации 154–160, 189, 201, 227

- кризис ликвидности 72–76, 85
- Кук, Пол У., младший
131 примеч.
- Ленин, В.И. 65
- либерализм 28–30, 34–36, 47, 58, 59–60, 62, 64, 66, 79, 84, 92, 139, 153, 161, 170, 172, 201, 203, 206, 211, 212, 215, 217, 224–225
- «ликвидная ловушка» (liquidity trap) 107
- ликвидность
см. кризис ликвидности
- Лис, Д. С. 120 примеч.
- лицензиат,
лицензирование 32, 61, 120–121, 150, 155, 161–186, 220
- Льюис, Джон Л. 148
- маккартизм 43–45
- Маркс, Карл 193, 227
- марксизм 193–194
- медицина
лицензирование в области медицины 161, 174–186
- Международный валютный фонд 95
- международные финансовые и торговые отношения 81–99
- меньшинства 46, 133–134
- Мизес, Людвиг фон 34
- Милль, Джон Стюарт 196
- Митчелл, Уэсли 167 примеч.
- монополия 38, 52–56, 140–141, 143–160
государственная 43, 53–55, 149–152
промышленная 121, 144–147, 148
техническая 60–61, 117–118, 121, 123, 129, 152–153
частная 53–56, 118
- налоговые льготы 117, 160, 202, 209, 210
- налогообложение 18, 56, 65, 102, 104, 157, 160, 200–202, 205, 212, 213 примеч., 223
см. также налоговые льготы, прогрессивный подоходный налог, пропорциональный подоходный налог
- Наттер, Дж. Уоррен 145
- Национальная кредитно-денежная комиссия США 69
- Национальная служба здравоохранения Великобритании (National Health Service) 120 примеч.
- Национальный закон США о банковском деле (National Banking Act) 69
- негры американские 45, 46, 117, 133–142
- нефть 60, 91, 149, 150, 189, 200–201
- Новый курс (New Deal) 63, 100, 148, 222
- Нюрнбергские законы 137
- оборона национальная 13, 48, 104, 149, 232
- образование 110–132, 141–142, 213 примеч.
см. также учебные заведения
- Объединенный фонд помощи студентам (United Student Aid Funds) 128 примеч.
- огнестрельное оружие, его регистрация 169–170
- ограничения экономические 32–36, 53, 60, 94, 96–99, 133, 150, 156, 162, 167–169, 179, 181
см. также Великая депрессия
- Ойкен, Вальтер 53
- Олдрич, Нельсон У. 69
- парки и заповедники 56, 62
- патенты 151–152, 171
- патернализм 29, 58–59, 110, 174, 206, 216–217
- Первая мировая война 33, 34, 68, 69, 70, 148, 153
- Первая поправка к Конституции США 77
- планирование
экономическое 14–15, 34–35, 186
- платежный баланс 81, 85–92, 96, 101
- платежный баланс 88–91, 92, 96
- подоходный налог
см. прогрессивный подоходный налог, пропорциональный подоходный налог
- подъемы и спады
экономической активности 63, 70–72, 75, 76, 101, 102, 104, 228
- политическая свобода
см. свобода
- почта 54–55, 62, 149
- права собственника
прибрежной полосы (riparian rights) 51–52
- права собственности 59, 151, 187
- право на труд
см. законы о праве на труд
- предпринимательство
см. частное предпринимательство
- преподаватели 119–121
- принуждение vs.
кооперация 36–40, 44, 47, 49, 50, 52, 64, 137, 155, 192–194, 211, 214, 216, 230
- прогрессивный подоходный налог 198–204, 205

- производство
электроэнергии 149
- пролетариат 227
- пропорциональное
представительство
47–48, 119
- пропорциональный
 подоходный налог
201–203
- профессиональное
и специальное
образование 110, 113,
125–132, 174–183
- Профсоюз водителей
грузового транспорта
(Teamster's Union) 149
- Профсоюз рабочих горно-
добывающей про-
мышленности (United
Mine Workers) 148
- профсоюзы 18, 121,
139–141, 144, 147–149,
150, 155, 156, 157, 159,
162, 175, 209, 220, 228
- процентная ставка 107–108,
128, 150
- пуристане 133
- Пятая поправка
к Конституции США
44, 45
- равенство 29, 86, 132,
187–188, 198, 199, 201,
224–225
- равноправие при приеме
на работу (fair employ-
ment) 135–139
- разделение труда 36–37
- расходы
государственные 13,
100–109, 114, 116, 119,
120, 124, 206
частные 100–101,
111–112, 126
- регулирование
государственное 53,
54, 61, 68, 152, 153, 230
- Российская империя 33
- Россия
см. Советский Союз,
Российская империя
- Рузвельт, Франклин
Делано 84
- Рынок
см. свободный рынок
- Саймонс, Генри К. 20, 34, 53,
58
- свобода
гражданская 15, 25–26,
29, 32, 34, 194
свобода *vs.*
благополучие, 29, 34,
205
свобода слова 78–79
экономическая 15, 28,
31–46, 77, 81
экономическая
и политическая 31–46
- свободное общество 47–62
- свободное
предпринимательство
34, 51, 81–82, 84–85, 99,
126, 150, 159–160, 194,
198, 219, 226, 231
- свободный рынок 14–15,
26, 28, 33, 35–46, 47–49,
52–53, 61–62, 64, 75, 83,
92–93, 95, 99, 129, 130,
132, 134, 139, 142, 143,
146, 147, 171, 186,
187–189, 192–194, 202,
224
- сговор 44, 53, 121, 151–153,
155–156
- сегрегация 139, 141–142
- сельское хозяйство
и правительственные
программы 60, 149,
205, 209–210, 220, 222,
228
- система сдержек
и противовесов
см. власть
- Смит, Адам 18, 155, 232
- Совет по медицинскому
образованию
и больницам
Американской
медицинской
ассоциации 175–176,
179
- Советский Союз 10–14, 227
- Соединенные Штаты
Америки 10, 13, 14, 17,
29, 32, 40, 51, 53, 63,
68–69, 74–78, 83, 86, 87,
88–91, 93, 95–98, 109,
111–115, 121, 123, 124,
128 *примеч.*, 144, 145,
148–149, 153, 156, 161,
164–165, 175, 179, 195,
196, 202, 209, 215, 219,
222, 226–229
- социализм 13–14, 16, 18, 59,
99, 231
социализм *vs.* свобода
31, 40–41, 42–43
- социальная
ответственность
157–160
- социальное жилищное
строительство 61,
205–210, 222, 228, 229
- социальное обеспечение
(social security)
205–218
- Союз потребителей
(Consumers Union)
171
- спады и подъемы
экономической
активности 63, 70–72,
75, 76, 101, 102, 104,
228
- специальное
и профессиональное
образование 110, 113,
125–132, 174–183
- стагнация 28, 68
см. также
«долговременной
стагнации» теория
- сталелитейная
промышленность 147
- Стиглер, Джордж Дж. 20,
124 *примеч.*, 145
- страхование по старости
(Old Age and Survivor's
Insurance — OASI)
211–213, 217–218
- строительные кодексы
(building codes) 150

- таможенные пошлины (тарифы) 19, 60, 89, 91, 96, 98–99, 134, 153, 162, 167, 220, 222
- тарифы
см. таможенные пошлины
- телефонное обслуживание 53, 146, 152
- Техасский железнодорожный комитет (Texas Railroad Commission) 60, 150
- тоталитаризм 31
- угольный закон Гаффи 148
- университеты 123–125
см. также образование
- Управление гражданской авиации США (Civil Aeronautics Board) 149
- Управление по делам ветеранов (VA) 61
- учебные заведения 113–116, 122–125, 130–131, 142, 160, 175–177, 180
см. также образование
- учетная ставка 75
- учителя
см. преподаватели
- Ф**едеральная комиссия по связи (Federal Communications Commission) 61, 149
- Федеральная резервная система (Federal Reserve System) 63, 69–76, 80, 150
- Федеральная энергетическая комиссия (Federal Power Commission) 149
- Федеральное управление жилищного строительства (FHA) 61
- федеральный бюджет 101–102
- фезер-беддинг (feather-bedding) 150
- Франция 114, 115, 122, 195, 196, 227
- Фридман, Милтон 10 примеч., 66 примеч., 71 примеч., 79 примеч., 103 примеч., 109 примеч., 126 примеч., 147 примеч.
- Фридман, Роуз 10–11
- Хайек, Фридрих Август фон 14, 17, 20, 34
- хлопок 210
- централизация 26–28, 34, 36–39, 64, 194, 216, 226 либерализм vs. централизация 29–30
- центральное планирование 14–15, 34–35, 186
- центральный банк 67, 76, 86, 88, 96
- цены 60, 70, 76, 83, 88, 152, 155, 159, 210
см. также контроль над ценами
- частная собственность 12, 38, 51–52, 84–85, 133
- частное предпринимательство 28, 33, 37–38, 41, 45, 55–56, 63, 76, 91, 95, 110, 116, 204, 214–215
см. также свободное предпринимательство
- Черчилль, Уинстон 43
- Чикаго государственные школы в Чикаго 142
- Ш**ахт, Яльмар 82
- Швеция 128 примеч.
- школы с раздельным обучением vs. смешанные 141–142
- эгалитаризм 187, 205, 224–225
- Эйзенхауэр, Дуайт Д. 85
- экономическая свобода см. свобода
- экономический рост 63, 140
- Энгельс, Фридрих 41, 227
- Ю**жная Африка 66
- Я**пония 33, 91, 97, 98
- fair employment см. комиссии по справедливому трудоустройству, равноправие при приеме на работу
- feather-bedding см. фезер-беддинг
- Kuznets, Simon 126 примеч.
- laissez faire см. свободное предпринимательство
- Meiselman, David 109 примеч.
- Morgan Guaranty Trust Company 84
- Morgan, J.P. 84
- O**ASI см. страхование по старости
- Schumpeter, Joseph 29 примеч.
- Schwartz, Anna J. 71 примеч.
- U.S. Steel 158

Милтон Фридман
Капитализм и свобода

Выпускающий редактор	Андрей Романович
Корректор	Любовь Кравченко
	Галина Пятышева
Компьютерная верстка	Тамара Донскова
Производство	Семен Дымант

Фонд «Либеральная миссия»
101990, Москва, улица Мясницкая, 20
Телефоны (495) 623 4056, 621 3313
Факс (495) 623 2858
e-mail liberal@liberal.ru
<http://www.liberal.ru>

Новое издательство
103009, Москва, Брюсов переулок, 8/10, строение 2
телефон (495) 629 6493
e-mail info@novizdat.ru
<http://novizdat.livejournal.com>

Оптовые продажи
телефон / факс (495) 629 2633
e-mail sales@novizdat.ru

Подписано в печать 17.12.2005. Формат 84x108^{1/2}.
Гарнитуры Minion, Helios. Объем 12,6 усл. печ. л.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Тираж 2000 экз.
Заказ №

Отпечатано с готовых диапозитивов
в типографии «Момент»
Химки, улица Нахимова, 2