

Авторы:

Предисловие (общее и к книгам 1,2,3) - В.С. Лисин ; Введение – К.Э.Яновский,
С.Г.Шульгин, Обзор литературы – К.Э.Яновский

Книга 1: Глава 1. Мау В.А., Яновский К.Э.; Жаворонков С.В., Глава 2. Яновский К.Э.
Черный Д.С.

Глава 3 Яновский К.Э., Шадрин А.Е., Черный Д.С.; Приложение I к книге 1 – Яновский
К.Э., Шульгин С.Г, Жаворонков С.В.; Приложение II к книге 1 Яновский К.Э.;
Приложение III к книге 1. Черный Д.С.

Глава 4 ... , Гинкер Т., Затковецкий И., Яновский К., Жаворонков С, Родионов К.

КНИГА 1. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОВАЛЫ

Оглавление

Предисловие.....	5
Введение	8
Основные определения	11
О причинах богатства народов.....	16
О причинах бедности народов	17
О структуре издания	18
Обзор литературы.....	22
Универсальность институтов, необходимых для долгосрочного ускоренного (догоняющего) роста	22
Богатство природных ресурсов — источник институциональных рисков.....	28
Институты семьи и морали. Кризис систем образования	29
Политическая экономия реформ	31
Дорога к рабству.....	32
Литература.....	38
Глава 1	40
ОТСУТСТВУЮЩЕЕ ГОСУДАРСТВО: ПРОВАЛЫ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ, ЗАВИСИМЫЕ И КОРРУМПИРОВАННЫЕ СУДЫ, ПОЛИЦИЯ И СПЕЦСЛУЖБЫ	40
Состояние и истоки проблем.....	44
Возможности постепенного реформирования правовой системы: реформы 1990—2000-х гг.	47
Старые пути для новой реформы	51
Возможные направления проведения судебной реформы	56
Правоохранительные органы	60
Неторопливая армейская реформа: новые деловые возможности вместо обороны	68
Выводы.....	70
Литература.....	72

Приложения к гл. 1	74
Приложение 2	76
Доверие экономических агентов к судебной системе и правоохранительным органам	76
Приложение 3	80
Некоторые сравнительные характеристики судебных систем стран англосаксонской и континентальной правовых систем	80
Глава 2	82
КРИВОЕ ЗЕРКАЛО	82
Активность групп интересов в сфере образования	86
«Левый сдвиг» в общественных науках, образовании и СМИ	95
Свобода академической дискуссии: под защитой Первой поправки	98
«Левый сдвиг» в прессе: общее и особенное	102
Общественные СМИ в разных странах	103
Пути реформирования	115
Литература	118
Глава 3. Современные разбойники. Группы специальных интересов и торможение экономического роста	122
Методология изучения барьеров на пути бизнеса и провалов в создании благоприятного инвестиционного климата: некоторые содержательные подходы	124
Группы специальных интересов в России: исторические корни, нынешнее состояние и перспективы	127
Попытки дерегулирования в истории российских реформ	128
ЕГЭ: попытка борьбы с группами интересов в отсутствие медийной и политической конкуренции	130
Группы специальных интересов за рубежом	130
Группы интересов и экономический рост	131
Монополии реальные и виртуальные	132
Привилегированные сектора	133
Зарубежный опыт борьбы с группами интересов	134
Обеспечение открытости работы органов государственной власти и взаимодействие с гражданским обществом	138
Некоторые внешние эффекты успехов в борьбе по «защите населения»	141
Конкуренция или антимонопольная политика	142
Модель границы эффективности коррупции	144

Выводы и рекомендации	150
Литература.....	156
Г л а в а 4. Политические институты и общественный выбор как факторы формирования и устойчивости банковских систем	159
Введение	159
Минимальные гарантии, необходимые для функционирования финансовых рынков	163
К дискуссии о роли политических институтов в генезисе банковских систем	167
Политические факторы финансовых кризисов. Интересы банкиров и интересы бюрократии..	172
Примеры из новейшей экономической истории	184
Механизм политического давления на банки для принуждения выдавать необеспеченные кредиты.....	188
Механизмы выхода из кризиса.....	192
Выводы и рекомендации	195
Список литературы	199
Приложение 1 к главе «Финансовые кризисы и институциональные провалы»: исторические средние темпы роста подушевого ВВП в некоторых странах	205
Приложения к Книге 1.....	210
Приложение 1 Оценка значимости некоторых институтов для современного экономического роста	210
Анализ стран с переходной экономикой	210
Литература	235
Приложение II.....	237
Некоторые особенности методологии институционального анализа	237
Приложение III Регулирование теле- и радиовещания в США. «Общественные СМИ» в США	242
История регулирования радиовещания и телевидения в США	242
Краткая история развития радио- и телевидения в США. Развитие рынка, его участники и государственное регулирование	243
Литература	268

Предисловие

Экономическую политику принято строить, учитывая направление и силу предшествующих тенденций. В принципе это логичный и разумный подход, который в большинстве случаев дает вполне приемлемые результаты, но не всегда.

Скажем, в 1986 г. никто из нас и думать не смел о тех возможностях, которые жизнь открыла перед нами уже через какие-то 5—10 лет. Государственная экономическая политика в тот период была нацелена на сохранение существующего порядка, а не на поиск принципиально новых решений. И теперь мы знаем, что это было большой ошибкой.

Впрочем, значительная часть российского населения с удовольствием отказалась бы от новых возможностей, если бы смогла оставаться в прежнем положении до конца своих дней. В конце 1980-х гг. многие, глядя — через экран телевизора — на прилавки европейских магазинов, думали, что достаточно объявить по радио демократию и рынок — и жизнь с экрана шагнет в наши дворы. Однако все оказалось гораздо сложнее, и с началом рыночной трансформации жизнь десятков миллионов людей надолго ухудшилась. Такое развитие событий отчасти объясняется тем, что экономическая политика, сменившая советскую, тоже исходила из упрощенных представлений о предшествовавшем развитии зарубежных экономик.

Сама картинка с экрана, показывающая жизнь в западных странах, с тех пор тоже сильно поблекла. Одни утверждают: поблекла потому, что в тамошней жизни тоже оказалось довольно много от социализма, причем с середины 1980-х гг. его стало намного больше. Другие считают, что мы просто переоценили реальные возможности капитализма.

Предприниматель в силу занятости обычно не склонен сильно рефлексировать, размышляя о базовых свойствах экономических систем. Однако в российской экономической политике и деловой среде последних 20 лет многое представляется по меньшей мере странным. Более того, очень похожие вопросы возникают и при взгляде на социально-экономическую политику развитых стран, лидирующих по рейтингам экономической свободы, прозрачности и т.п. Вот лишь некоторые из них.

Почему государство плохо решает проблемы, за которые берется, но при этом постоянно стремится взяться за разрешение еще большего числа проблем?

Если гражданину доверено формировать органы власти на выборах, принимать важнейшие решения на референдумах, то почему к нему относятся как к опасному, безответственному субъекту, когда речь идет о покупках на рынке, трудоустройстве, сбережениях и даже о воспитании им собственных детей?

Почему в свободной стране от предпринимателя, несмотря на создание им хорошо оплачиваемых рабочих мест и регулярную уплату весьма высоких налогов, требуют некой дополнительной «социальной ответственности» за вполне взрослых и дееспособных людей?

Почему государство всегда крайне неохотно занимается проблемой так называемых безбилетников? Понятно, когда речь идет о перераспределении доходов общества в пользу людей с ограниченными возможностями — инвалидов, пенсионеров, детей, матерей-одиночек. Но разве разумно субсидировать тех, кто десятилетиями не способен организовать рентабельное производство, кто умышленно не платит за потребленные товары и услуги, кто сознательно не работает? И почему при возникновении бюджетного дефицита надо поднимать налоги для добросовестных плательщиков, вместо того чтобы взять в оборот контрабандистов, нелегалов, расхитителей и прочих теневиков?

В конце концов человеческое любопытство взяло верх и была собрана небольшая группа экспертов-обществоведов — экономистов, историков, юристов, с тем чтобы попытаться ответить на некоторые из этих вопросов для начала хотя бы самим себе. В начале 2008 г. мы расширили круг экспертов в надежде получить более объемную и цельную картину проблем современной экономики и общества в развитых странах, в том числе с учетом реалий глобализации и постиндустриального развития.

Как ни парадоксально, мировой экономический кризис 2008—2009 гг. не заставил нас сменить акценты исследования. Сейчас уже всем ясно, что в докризисные годы правительства США и Европы прямо поощряли безответственную выдачу банковских кредитов тем, кто в действительности и не собирался их возвращать. В результате «плохие» кредиты обвалили финансовые организации, казавшиеся незыблемо прочными. Реагируя на кризис, правительства ведущих стран мира лишь усилили вмешательство в экономику. В рамках этого вмешательства власти пытаются спасти те виды бизнеса, которые оказались наименее гибкими и сильными. При этом деньги на спасение берут, естественно, у тех компаний, которые могли бы занять долю неудачников на рынке и выполнять их же работу, только лучше и дешевле.

Разумеется, проблемы мировой экономики не исчерпываются ошибками властей. Есть еще факторы, определяющие скорость и качество развития, такие как ресурсные ограничения, структурные диспропорции (в том числе диспропорции в системе глобальных финансов), технологические циклы и т.д. Однако качество государственной политики или, если смотреть на проблему шире, качество общественных институтов — это, несомненно, критически важный фактор социально-экономического развития — фактор, влияющий на эффективность рыночных механизмов, возможно, в наибольшей степени.

В начале работы у меня была также надежда, что результаты наших институциональных исследований окажутся в согласии со здравым смыслом. В конце концов экономика и социология, не говоря уже о праве, вполне могут выдавать именно такие — четкие и понятные как политикам, так и избирателям — результаты. Хотя бы время от времени.

Но, как это часто бывает, написанная в результате этих размышлений книга вызывает двойственные чувства.

С одной стороны, она дает достаточно цельную и объемную картину, позволяющую увидеть клубок взаимосвязанных проблем современного общества — экономических, политических, социальных и даже морально-религиозных. Эта далеко небесспорная картина, на мой взгляд, вполне согласуется со здравым смыслом.

С другой стороны, поставленные вопросы подводят авторов и читателя к очень необычным выводам. Эти выводы заключаются в том, что многие формальные и неформальные институты, определяющие жизнь современного общества, де-факто тормозят социально-экономическое развитие. При этом в ряде случаев речь идет об институтах, которые принято считать наиболее прогрессивными и современными. Следовательно, долгосрочные интересы общества требуют, чтобы направление институционального развития было серьезно изменено.

В нынешних условиях такая постановка проблемы выглядит малореалистичной. Однако в 1986 г. в СССР мысли о либерализации цен и приватизации тоже казались досужей фантастикой. И потому очень не хочется, чтобы очередной системный кризис

снова застал нас врасплох. Поэтому, не будучи готовым подписаться под каждым из тезисов коллег¹, я, тем не менее, предлагаю вниманию читателя эту работу.

Хочу поблагодарить всех, кто принял участие в работе над этой книгой: в первую очередь весь коллектив авторов за подготовку материалов для данного издания и особенно Константина Эдуардовича Яновского, без участия которого эта книга не состоялась бы, Сергея Георгиевича Шульгина — за научное руководство и кропотливую работу над книгой, Сергея Владимировича Жаворонкова, Дмитрия Сергеевича Черного и Илью Затковецкого — за содержательные комментарии к тексту книги, Виталия Леонидовича Тамбовцева — за ценные комментарии и научную редакцию текста книги. Особенно хочу поблагодарить Владимира Александровича Мау за помощь в ее создании.

В.С. Лисин

¹ То же, вероятно, касается и других авторов, плодотворно сотрудничавших над частью из этих глав, но сохраняющими право на свою позицию по проблематике других глав и книг данного проекта, в которых они не принимали участия.

Введение²

Книга посвящена анализу наиболее опасных препятствий, которые стоят на пути к долгосрочному экономическому росту. Среди таких препятствий есть относительно хорошо изученные, есть известные, но прочно забытые, а есть и по разным причинам игнорируемые.

Экономическая наука рассматривает поведение людей через призму их интересов и попыток максимизировать определенное благо в условиях ограниченных ресурсов. Интересы людей сильно зависят от правил игры, установленных в стране и обществе, и от тех организаций и структур (от семьи до правительства), которые обеспечивают соблюдение этих правил. Большинство стран и народов живет в нищете и веками не может преуспеть в попытках догнать лидеров. В таких странах настоящим законом считается не писанный текст, а произвол правителя или лидера вооруженных групп. Ценность человеческой жизни для государства и общества там ничтожна, а потери и жертвы могут исчисляться тысячами, а то и миллионами.

Все экономисты согласны с тем, что надежно гарантированные права частной собственности — необходимое условие современного (т.е. в расчете на душу населения) и долгосрочного экономического роста. В странах же, где человеческая жизнь не является ценностью для государства, невозможно гарантировать права частной собственности, т.е. обеспечить минимальные условия экономического роста.

Как большинство способствующих экономическому росту стимулов представляет логически взаимосвязанную систему, так и большинство препятствий на пути долгосрочного экономического роста имеет общие корни.

В предлагаемой вниманию читателей книге исследуются проблемы, которые возникают в любой стране при попытке встать на путь долгосрочного устойчивого экономического роста и удержаться на нем.

Существует два основных подхода к решению проблем отношений между обществом и личностью.

Предпосылками первого подхода выступает презумпция ограниченной дееспособности граждан и полная (значительная) информированность государства. В таком случае граждане нуждаются в защите от рынка и от свободной конкуренции. В современном мире этот подход выражается в стремлении государства расширить свою

² Авторский коллектив выражает глубокую признательность коллегам и друзьям: Юлии Сергеевне Алджори, Виктору Владимировичу Березину, Авиغدору Джардени, Дмитрию Борисовичу Кувалину, Даниилу Борисовичу Лиханову, Печерскому Игорю Михайловичу, Александру Николаевичу Скороходову, Виктору Георгиевичу Стародубровскому, Елене Борисовне Шабановой, Асе Револьдовне Энтовой — за внимание к этой книге, за многочисленные ценные замечания и предложения, которые мы постарались учесть, неся полную ответственность за все сохраняющиеся ошибки.

сферу ответственности и полномочий так, чтобы в нее попадала поставка не только чистых общественных благ, но и смешанных общественных благ, а иногда и частных благ. При этом ответственность государства перед недееспособным гражданином минимальна, а контроль за поведением гражданина и частных организаций со стороны государства максимален³.

Второй подход в противоположность первому предполагает, что никто лучше самого индивида (или добровольных объединений индивидов) не решит его проблем. Несмотря на ограниченность информации, индивид может решать свои проблемы⁴ самостоятельно, без вмешательства государства, а также сам исправлять сделанные им ошибки, если его жизни и свободе ничего не угрожает. При втором подходе индивид рассматривается как полностью дееспособный, и никто лучше него самого не распорядится его собственностью, а у государства сохраняется единственная функция — предоставление чистых общественных благ (оборона, безопасность, правосудие).

В конце XVIII в. В.Ф. Гумбольдт сформулировал соответствующие этим двум подходам цели государства: «...желать способствовать счастью или только стараться предотвращать зло»⁵.

Со времен Адама Смита экономисты сравнивают передовые и отсталые страны, пытаясь объяснить их успехи и провалы в экономическом развитии.

Для большей части человечества и большинства стран до сих пор актуальна проблема догоняющего развития. Поэтому очень важно подробное описание более или менее надежных путей развития. Для этого требуется понимание того, что необходимо перенять и что иметь (капитал, знания, разумные законы и т.д.), чтобы экономика начала устойчиво расти, причем более высокими темпами, чем в развитых странах.

В результате двух веков современного экономического роста⁶, который распространился на заметную, но меньшую часть человечества, разрыв между бедными и богатыми странами стал велик, как никогда. В то же время большая (хотя и не бульшая) часть человечества живет на том же уровне благосостояния⁷, что и тысячу лет назад, т.е. балансирует на грани выживания.

Проблемы существуют и у среднеразвитых стран. Среди них Россия и Аргентина, которым, несмотря на ряд рывков, не удастся пополнить список развитых стран или хотя бы значимо и регулярно сокращать отставание.

³ Реальные результаты «заботы» могут быть весьма скромными, а то и вовсе отсутствовать. Контроль, власть являются самостоятельными благами. Из предпосылок об ограниченной дееспособности вытекает и отсутствие у гражданина реальных рычагов воздействия на «просвещенного диктатора». Разными сочетаниями этих двух факторов — самодостаточности достигнутой власти и слабой подотчетности власти перед потребителями общественных благ — легко объяснить отсутствие успехов в обеспечении качества товаров на рынке, надежности банков, безопасности зданий в наше время и далеко не всегда высокую боеготовность армии в эпохи, когда диктатура объяснялась необходимостью защиты от внешних врагов. Итак, при этом подходе реальны не намерения защитников «заботливого» государства, а результаты, которым мы и уделим основное внимание в этой книге.

⁴ В том числе вступая в добровольное, не навязанное извне взаимодействие с другими людьми.

⁵ Гумбольдт В. О пределах государственной деятельности. М.: Социум, 2009. С. 20. Далее, анализируя экономическое значение религии и идеологии, мы выделим религиозно-этические корни этих двух подходов.

⁶ Современный экономический рост — устойчивое превышение темпов экономического роста над темпами роста населения (*Kuznets S. Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread. New Haven, Conn. Yale University Press, 1966. P. 1—16.*)

⁷ 400—600 долл. (Geary — Khamis, 1990 г.) (см.: *Maddison M. The World Economy Historical Statistics. Paris: OECD, 2001, 2003.*)

В поисках лучшей доли люди отнюдь не стремятся уезжать в бедные страны. Представители элит (даже идеологически близкие к подходу ограниченно дееспособного гражданина) предпочитают посылать своих детей или семьи целиком для учебы, лечения в страны относительно свободные и богатые, нередко туда же переводят капиталы «защитники народа» от превратностей свободного выбора. Наконец, потеряв власть, многие бывшие правители также стремятся найти убежище в странах рыночной демократии. И нам неизвестны случаи, когда проигравший на выборах премьер или президент удалился бы на покой в страну «бедную, но счастливую». Поэтому в данной книге не станем уделять внимание дискуссии, что лучше: высокий подушевой ВВП и свободы или просто счастье?

У экономистов есть уникальная возможность наблюдать и сравнивать бывшие социалистические страны, которые, стартовав примерно в одно время, внедряли у себя новые институты в надежде обеспечить условия для выхода на траекторию долгосрочного экономического роста. Такое сравнение интересно по причине разнообразия внедряемых институтов.

Анализ новейшей истории постсоциалистических стран, так же как сравнительный институциональный анализ экономической истории XIX и XX вв., может помочь выделить ключевые факторы экономического роста. Приток капитала сам по себе не гарантирует успешного «догоняющего» развития, так же как его не гарантирует импорт знаний и технологий. Приток капитала и импорт знаний и технологий могут оказаться малополезными без заимствования и укоренения эффективных институтов.

Существуют ли институты, позволяющие превратить отсталую экономику в быстрорастущую, а впоследствии в высокоразвитую⁸? Если существуют, то каковы эти институты и каковы условия их эффективности? Ответы на поставленные вопросы можно сформулировать следующим образом: *наиболее важными институтами являются защита частной собственности и неприкосновенность личности*. Неприкосновенность личности подразумевает наличие пакета основных политических прав, таких как свобода слова, свобода мысли и совести и т.п. Влияние таких институтов, как законодательство о предпринимательстве (регистрация, лицензирование, банкротство), налогах, регулировании фондового рынка и т.п., является ограниченным (Приложение I к 1-му тому). Поэтому они могут формироваться с учетом мнения различных групп, в соответствии с компромиссными решениями.

Однако не может быть никаких компромиссов в отношении опережающего выстраивания и постоянного укрепления институтов, защищающих частную собственность и неприкосновенность личности (в том числе личности оппонента/конкурента властей).

Эти выводы получены на основании сравнительного и статистического анализа институтов в различных странах мира за последние 180—200 лет⁹, а также институтов посткоммунистических стран в 1990-е гг.¹⁰

⁸ Речь идет только о тех институтах, которые давно и положительно зарекомендовали себя в других странах, а не о конструкциях собственного изобретения.

⁹ См.: Яновский К.Э., Шульгин С.Г. Институты, демократия и экономический рост: тест 180-летнего развития // Экономическая политика. 2008. № 3; см. также Приложение I.

¹⁰ См.: Мау В., Жаворонков С., Яновский К. и др. Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки: Научные труды. № 68. М.: ИЭПП, 2003.

Основные определения

В настоящей работе использован ряд понятий, которые нуждаются в уточнении: «институт», «конституция», «общество “Rule of Law”», «общество “Rule of Force”», «современный экономический рост» и др.

Д. Норт дал следующее определение понятия «институты»: «это правила игры в обществе или, более формально, созданные человеком ограничения, формирующие человеческие взаимоотношения»¹¹.

Не вдаваясь в идеологические и философско-религиозные споры относительно источника законов, отметим некоторые обстоятельства:

институты, построенные на естественно-правовых принципах, оказались эффективнее институтов, построенных на позитивистских принципах¹² (последние в отличие от естественно-правовых идеально гармонируют с тоталитарной системой и ее декорациями суда и следствия);

некоторые рациональные субъекты полагают, что какие-то ограничения даны не человеком, а высшим существом, и это убеждение значимо влияет на законы и правоприменительные практики.

Концепция естественного отбора институтов Хайека¹³ также подразумевает то, что человек не способен рационально построить экономически эффективную этическую и правовую систему, основываясь лишь на собственном и историческом опыте. По крайней мере, вся система норм не может быть рационально и сознательно построена индивидом или группой даже сознательно координирующих свои усилия индивидов. Чтобы не обсуждать в данной работе проблему первичности материи или сознания, введем более общее определение понятия «институты»:

Институты — это признаваемые человеком ограничения, формирующие человеческие взаимоотношения и организации, их поддерживающие¹⁴.

Мы акцентируем внимание на институтах, которые базируются на моральных нормах **монотеизма**. Под последним понимается учение основанное на "Синайском откровении", чьи священные тексты содержат многократно повторяющиеся требования к индивиду и государству ограничивать свое поведение и желания данными свыше законами и поощряющее своих адептов изучать таковые тексты в том числе и самостоятельно. При этом не относимы к монотеизму версии, основанные на представлении об этичности успешного насилия и изображающие высшее существо своим покровителем главным

¹¹ North D.C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge, Cambridge University Press, 1990. P. 3. («Institutions are the rules of the game in a society or, more formally, are the humanly devised constraints that shape human interaction».)

¹² Позитивистские принципы, основанные на понятии закона как функции власти, не могли обеспечить стабильности и гарантий прав субъектов рынка. И англо-американская, и французская системы новых (начиная с XVIII—XIX вв.) институтов базируются на допущении о надгосударственном, надвластном происхождении основных законов и прав и на отсутствии права у государства изменять эти основные законы, ограничивать основные права. На гипотезе спонтанного «самовозникновения» таких институтов мы остановимся в дальнейшем.

¹³ Подробнее о ключевых институтах и об их эволюционном отборе см.: Хайек Ф. Пагубная самонадеянность. М.: Новости, 1992. С. 47, 48, 61—63. Возможно, что Норт также имел в виду создание институтов в результате множества взаимодействий, а не творчества отдельных личностей.

¹⁴ От семьи, поддерживающей нормы морали, до полиции, прокуратуры и суда, поддерживающих уголовный кодекс.

знаком благоволения которого как раз и является успех в насилии¹⁵ ("суд божий" в средние века в Европе, культ шахидов и т.п.).

Требования монотеизма поддерживают гарантии частной собственности начиная с самого собственника (его жизни, свободы и достоинства) освящают эти гарантии высшим авторитетом (авторитетом Всевышнего). Гарант требований ставит «игрока» и общество в ситуацию бесконечноходовой игры, создавая долгосрочные (бессрочные) стимулы к кооперации на поколения вперед (см. подробнее главу 1 книги 3).

Под «импортом институтов» будем понимать сознательное копирование (необязательно точное) известной нормы, а также инструменты для ее реализации.

Общество «Rule of Law» («власти закона», «верховенства права») — это общество, которое управляется в соответствии с общеизвестными правовыми нормами¹⁶. Эти нормы основаны на приоритете базовых индивидуальных прав и свобод над коллективными и государственными интересами. В таком обществе надежно обеспечиваются необходимые гарантии индивидуальных прав и свобод, в том числе с использованием силового принуждения. Среди таких гарантий независимость суда, которая обеспечивается законами и традициями, что проявляется в следующем: государство в лице высших должностных лиц и органов власти может проиграть в суде¹⁷ частному лицу общественно значимый процесс¹⁸.

Пакет институтов — совокупность норм и учреждений, сложившихся исторически как единые комплексы. Компонентами пакета институтов могут быть те или иные традиции, религия, церковные организации, мораль, тип семейных отношений, различные законодательные конструкции. Однако невозможно точно указать, какие из них имеют решающее значение для успехов или провалов в экономическом развитии общества, которое использует конкретный пакет инструментов. Но мы можем анализировать практику их внедрения. Одни из них дают положительные результаты и обеспечивают выход на траекторию долговременного экономического роста, а другие — нет.

Иногда реальное формирование пакетов институтов происходит на выборах, где партия предлагает, а избиратель выбирает не один определенный институт, а целый пакет. В развитых странах существует консенсус по поводу базовых ценностей общества, управляемого законом и защищающего частную собственность. Поэтому партии дискутируют по поводу соотношения налогов и социальных программ (чуть выше налоги и больше социальных программ или чуть ниже налоги и меньше социальных программ), а

¹⁵ Отличительной чертой язчества является не только и не столько многобожие, сколько антропоморфные представления о божестве. Последнее в представлении язычника испытывает те же страсти что и человек, но только чрезвычайно могущественно. Древнегерманский Один, приветствующий могучих и славных воинов в Вальгалле в этом смысле выглядит куда более требовательным этически и менее "человекообразным" нежели формально единый Бог, приветствующий в раю убийц женщин и детей.

¹⁶ При этом нормы могут быть неписаной, но общепринятой традицией; могут основываться на прецедентном решении суда или существовать в виде формально принятого закона.

¹⁷ Примером может служить решение Верховного суда США о незаконности содержания террористов на военной базе Гуантанамо, которое создало серьезные проблемы для администрации США. См.: Решение по делу *Hamdan vs. Rumsfeld*, 04-70 от 29 июня 2006 г.

¹⁸ Упоминание о таком процессе можно найти в архивах прессы. Проигрыш в суде государственного учреждения или предприятия по трудовому спору или по имущественному спору (т.е. по малозначимым вопросам) мог иметь место и в тоталитарных государствах, включая СССР. Например, случаи восстановления на работе по решению суда и тогда не были редкостью, причем истцом по таким делам выступало физическое лицо, а ответчиком — государственное предприятие.

также расстановки акцентов в структуре поставляемых общественных благ (больше обороны и безопасности или больше государственных расходов на здравоохранение и образование). Базовые же институты не обсуждаются. Например, в современном информационном обществе нет проблемы соотношения «право на жизнь (безопасность) или свобода слова». В переходных странах консенсус относительно базовых норм еще не сложился, поэтому обсуждаемые пакеты институтов могут существенно различаться. Одни пакеты могут содержать набор институтов, характерный для тоталитарного государства, другие — набор институтов общества «Rule of Law».

Свободные выборы — это выборы органов власти, проходящие при наличии оппозиционной прессы и свободы союзов. Органы власти обладают полномочиями, ограниченными только правами граждан и иных частных лиц, что, как правило, зафиксировано в конституции. Такими являются выборы, проводимые при заявительном порядке регистрации партий, блоков, кандидатов; физической безопасности их агитации; прозрачном подсчете голосов, а также при отсутствии возможностей и прецедентов произвольного недопущения к участию в выборах партии, представленной в парламенте или имеющей рейтинг, заведомо достаточный для участия в выборах¹⁹. Свобода выбора в обязательном порядке предполагает гарантию физической безопасности избирателей как в ходе самих выборов, так и по их итогам²⁰.

Оппозиционной считается **пресса**, обвиняющая главу исполнительной власти в противозаконных или аморальных действиях, в опасной для общества и страны неэффективности, ненадлежащем исполнении обязанностей. В связи с этим он должен быть переизбран (отозван со своего поста). В некоторых случаях стабильной демократии индикатор характеризует крайнюю точку однако зачастую даже в таких демократиях оппоненты властей озвучивают сильные обвинения и радикальные требования по отстранению правящей коалиции от власти.

Переходная экономика и страна с переходной экономикой — здесь важно акцентировать внимание на том, какая именно страна является переходной. В данном случае критерий достигнутого уровня ВВП на душу населения в качестве основного неуместен. Например, высокие цены на нефть могли сделать Саудовскую Аравию богатой, но никак не развитой в полном смысле этого слова страной, как ранее благоприятная конъюнктура сделала богатой Аргентину, которая не сумела удержаться среди наиболее богатых стран XX в. Поэтому страна с переходной экономикой — это прежде всего страна, чье руководство и общество пытаются строить дружественные рыночные институты, однако достигнутое качество (уровень) таких рыночных в своей основе институтов которой не обеспечивают пока стабильно эффективного функционирования рыночной экономики.

Современный экономический рост — устойчивое превышение темпов экономического роста над темпами роста населения. В прежние эпохи периоды экономического роста приводили главным образом к быстрому росту населения. В последние века характерной чертой экономического роста является обратная связь между

¹⁹ Механизм выборов при этом принципиальной роли не играет (представляется, что при наличии реальной политической конкуренции все игроки адаптируются к любому законодательству о выборах). Речь идет только о реально работающем механизме принятия коллективных решений и смены власти.

²⁰ О последствиях отсутствия гарантий см.: Яновский К., Жаворонков С., Затковецкий И. Демократия как средство тушения пожара // *Общественные науки и современность*. 2007. № 2. С. 47—58.

темпами роста населения и ВВП. Такая связь между этими показателями и поставила в центр внимания страны и их институты.

Конституция — набор ценностей и норм, глубоко укоренившийся и принятый подавляющим большинством агентов. Эти нормы применяются с минимальными (близкими к нулевым) издержками, так как их принимает подавляющее большинство агентов. «Укоренившийся набор» означает, что изменение норм происходит с максимальными издержками²¹. Так по тому определению Великобритании без писанной конституции тем не менее налагает конституционные (фундаментальные и жесткие) ограничения на власть а сталинский СССР имевший писаную конституции фактически не был государством с конституционным порядком (называемый Конституцией текст имел к правоприменению еще меньшее отношение чем современная английская королева имеет к принятию решений исполнительной властью Великобритании).

Общество «Rule of Force» («верховенства насилия») — общество, в котором власть легитимирует себя исключительно силой и готовностью применять насилие в критической ситуации. В странах с такими порядками законы вытесняются правом власти применять силу. Сила и есть главный закон в обществе «Rule of Force».

Под **базовыми индивидуальными правами и свободами** понимается пакет прав и свобод, вытекающих из гарантий неприкосновенности личности в широком смысле слова. При этом обеспечиваются права на жизнь и неприкосновенность личности, публично критикующей власть или исповедующей религию, не одобряемую властью; права, обусловленные гарантиями (писаными и неписаными) частной собственности, включая свободу ценообразования и свободу торговли. Набор обеспечиваемых этими институтами прав и свобод совпадает с набором «естественных прав», описанных Локком²². Общество может ограничивать упомянутые права исключительно с целью предотвращения нанесения ущерба одними частными лицами другим «свободы одного человека останавливаются у носика носа другого» и лишь на основе законов и при наличии независимого суда (см. выше - общество Rule of Law). В отсутствие независимого суда (на основе личной независимости каждого судьи а не только судейской корпорации в целом) и высококонкурентных политического и медийного рынков возможны злоупотребления этим принципом с целью урезания свобод всех и каждого.

Базовые институты — совокупность базовых индивидуальных прав и свобод, норм и правоприменительных структур, гарантирующих их соблюдение²³. Базовые институты приоритетны с точки зрения заимствования, строительства, укоренения и защиты.

²¹ Изменение может занимать десятки лет. Так, библейские ценности, лежащие в основе институтов США, изменены быть не могут. Изменение Конституции США не как формального юридического акта, а как совокупности норм в среднесрочном периоде осуществлено быть не может, поскольку это требует изменения «мягкой инфраструктуры» (*Niskanen W. The Soft Infrastructure of a Market Economy // CATO Journal; Fall 91. Vol. 11. Issue 2. P. 233*).

²² *Locke J. Concerning civil government. Second essay. Ch. 7 «Of Political or Civil Society». Section 87. <http://www.swan.ac.uk/poli/texts/locke/>. «87. Man being born, as has been proved, with a title to perfect freedom and an uncontrolled enjoyment of all the rights and privileges of the law of Nature, equally with any other man, or number of men in the world, hath by nature a power not only to preserve his property — that is, his life, liberty, and estate...» («Человек рождается свободным, как это было доказано, с пожалованными совершенной свободой и неконтролируемой возможностью пользоваться правами по привилегии и в силу закона Природы, равно как и любой другой человек или группа людей в мире, имея природное право не только защищать принадлежащее ему, т.е. свою жизнь, свободу и имущество...». — Перев. авт.)*

²³ Независимый суд (независимость судей, их несменяемость, высокие издержки отстранения); прозрачная деятельность правоохранительных органов.

Для того чтобы представлять издержки такого заимствования, строительства, укоренения и защиты, необходимо оценить отношение к ним большинства агентов, их готовность следовать или сопротивляться новым правилам. В связи с этим необходимо рассмотреть следующее определение.

Спрос на институциональные изменения (выявленный) (revealed demand for the institutions) — это действия населения, способствующие становлению определенных наборов институтов (голосование за партии, поддерживающие тот или иной набор институтов, участие в деятельности этих партий, участие в акциях с требованием введения или отмены определенных норм и т.п.). Величина спроса на институты может быть как положительной, так и отрицательной.

Следующие два определения понадобятся для более полного понимания спроса на институциональные изменения (выражающегося в электоральном поведении). Эти определения описывают два основных «идеальных типа» политиков.

«Левый политик» — в данной книге это некий идеальный тип политика в демократическом правовом государстве, который выступает за расширение функций государства *за пределы поставки чистых общественных благ*, рассматривает эти новые функции (поставку смешанных общественных благ, контроль за поведением граждан и рынками) как основные для современного государства. Считает, что для «богатых» должны быть более высокие налоги, чем для «бедных», налогообложение должно быть прогрессивным. Также выступает против паушальных налогов (когда с каждого налогоплательщика взимается одинаковая сумма налога). Исходя из презумпции ограниченной дееспособности граждан и презумпции полной информированности государства полагает, что граждане нуждаются в защите от рынка и от свободной конкуренции. Соответственно такой политик уверен в пользе государственного регулирования и любые провалы такого регулирования объясняет его неполнотой и невсеохватностью.

Иными словами, левый политик с подозрением относится к частной собственности и свободе контракта; предпочитает равенство результатов равенству возможностей, уверен в способности государства справляться с задачами поставки смешанных общественных благ лучше рынка и частных неправительственных организаций.

Левый политик выступает за ограничение:

свободы потребительского выбора (под видом защиты потребителя);

свободы слова путем поддержки общественного теле- и радиовещания, свободы высказываний для СМИ²⁴;

свободы совести (т.е. государство навязывает то или иное отношение к каждой религии²⁵);

свободы ношения оружия и права человека на самозащиту, защиту собственного достоинства и собственности²⁶.

²⁴ Кодексы «политической корректности», правила справедливого освещения (Fairness Doctrine), запрет достаточно произвольного круга высказываний типа «разжигание ненависти» и т.п.

²⁵ При этом действуют зачастую с позиций атеизма, предлагаемого как универсальное равноудаленное от всех религий мировоззрение, как точка зрения, основанная на рациональности и здравом смысле, а не культ произвольно выбранной личности.

²⁶ По совокупности этих признаков такого политика в консервативной прессе иногда называют коммунистом. Однако следует оговориться, что заметное число таких политиков появилось в конце 1960-х гг. Левые политики демократических стран начала XX в. зачастую выступали против частной собственности и свободы предпринимательства, но редко демонстрировали

«Правый» («консервативный») политик имеет противоположные левому политику взгляды и предпочтения. Полагает, что *единственная функция государства — поставка чистых общественных благ* (т.е. государство выполняет лишь функцию «ночного сторожа»). Выступает за минимальное налогообложение по плоской ставке и поддерживает паушальное налогообложение. Считает, что только свободный медиарынок обеспечивает свободу слова, и поэтому выступает против любой активности государства в этой сфере²⁷. Образцовое для правого политика государство не вмешивается в частные дела, будь то бизнес, община или семья. Является сторонником свободы ношения оружия. То есть не принимает определения Вебера государства как субъекта с успехом претендующего на "монополию легитимного физического насилия"²⁸. Основной в этом смысле игрок – не означает единственный.

По результатам одного из своих исследований Вернон Смит (Смит, 2008) делает вывод о том, что склонность переключать свое бремя на других распространено не слишком широко, и что меньшинство безбилетников вполне сопоставимо с другим меньшинством. Тем, которое по разным причинам имеет склонность брать на себя непропорционально высокую долю общественных издержек. Разумеется, этот результат может быть получен только на выборке, не включающей агентов, уверенных в своем праве на бесплатные общественные блага. Агенты, не представляющие себя в качестве плательщиков не только и не столько по финансовым, сколько по «идеологическим» соображениям («идеологические» безбилетники, претенденты на бесплатный билет) разрушают картину. Их значимое меньшинство (если оно уже не превратилось в некоторых странах в большинство) уже не может быть уравновешено маленькой группой богатых филантропов.

Обобщая, можно сказать: правый политик — это классический либерал образца XVII — конца XVIII в., который отличается нейтральным или позитивным отношением к религии.

«Закрытая демократия» — в данной книге под этим термином понимается политический режим, проводящий формально конкурентные выборы. При этом возможности у большинства избирателей изменить голосованием политику властей в рамках конституции не существует из-за ограничений, налагаемых неизбираемыми институтами, такими как судебная система, правоохранительные органы, СМИ, армия.

О причинах богатства народов

Базовым условием неприкосновенности частной собственности являются гарантии неприкосновенности личности собственника. Только не опасаясь за свою жизнь и не боясь произвольного ареста, экономический агент склонен сосредоточивать усилия на производительной деятельности, защищать свою собственность в случае необходимости, отстаивать свои права и законные интересы в любой сфере деятельности, а не искать возможности бизнес-эмиграции.

комплексное отторжение всех базовых институтов. Такое отторжение, хотя и в мягкой форме, характерно для левых политиков последних четырех десятилетий.

²⁷ Против установления административных барьеров при входе на рынок, против государственных расходов для поддержки отдельных СМИ.

²⁸ Вебер, 1990 с. 645

Уверенность в том, что успех, выраженный в наличии лучшего, чем у полицейского, дома; более дорогой, чем у мэра, машины; более красивой, чем у губернатора, жены, не вызовет со стороны вышеперечисленных персон карательных действий²⁹, является необходимым условием распространения частной инициативы. Иначе любые формальные гарантии свободы частного предпринимательства и защиты частной собственности ничего не стоят.

Ускоренное развитие авторитарных стран часто оказывается неустойчивым³⁰. В то же время страны, гарантирующие реальную неприкосновенность личности, не только успешно развиваются сами, но и способствуют ускорению экономического роста во всем мире (знаниями, капиталом, институтами).

Одним из главных в данной книге является вопрос о том, почему оказалась нестабильной классическая либеральная система компактного государства — «ночного сторожа» XIX в. Вместе с тем мы не намерены соревноваться с Л. фон Мизесом и Ф. Хайеком, А. Смитом, Ф. Бастиа, Р. Кобденом в объяснении причин фиаско социалистических и этатистских систем и успеха свободных рыночных.

Мы полагаем, что в целом экономическая наука мало что может позаимствовать из практик естественных. Однако в числе немногочисленных исключений потенциально полезных заимствований мы выделили бы отказ в той или иной форме от обсуждения новых рецептов достижения долгосрочного процветания с использованием активной роли государства, выходящей за пределы поставки чистых общественных благ³¹.

О причинах бедности народов

При анализе конкретных примеров воспользуемся доказательством от обратного. Рассмотрим, к чему приводит отсутствие гарантий безопасности личности и имущества.

Р. Пайпс отметил, что любой деспот относит любое имущество и любую жизнь на подконтрольной ему территории к своей собственности³². Институты, функционирующие на данной территории, полностью исключают гарантии безопасности личности и имущества, тем самым эффективно «предотвращая» долгосрочный экономический рост. Подобное отношение к людям и собственности было свойственно и Гитлеру, который на вопрос, почему он не социализирует собственность в Германии, отвечал, что он уже социализировал людей. Отсутствие даже минимальных гарантий личной свободы и безопасности, не говоря уже о подкрепленном свирепым насилием претензий государства навсе ценные ресурсы на подконтрольной территории долгосрочно подрывают стимулы не только в производственные инвестиции, но даже в инвестиции в личный капитал.

Современные разбойники: группы специальных интересов. В правовых демократиях не переводятся люди, имеющие явно выраженные склонности к социальному паразитизму, т.е. считающие самостоятельный труд и заработок чем-то малопрестижным.

²⁹ Даже общества и системы с ярко выраженной уравнилельной идеологией маскирующей реальное неравенство "масс" и "вождей" сохраняют такую особенность (Восленский, 1991). Правда в них карательные акции могут обрушиваться на головы граждан по иным поводам а то и вовсе без видимого повода.

³⁰ Przeworski A., Alvarez M.E., Cheibub J.A., Limongi F. Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World 1950—1990. Cambridge University Press, 2000.

³¹ Так физики не обсуждают новые проекты "вечных двигателей".

³² Пайпс Р. Собственность и свобода. М.: Московская школа политических исследований, 2000.

Действуя в рамках закона, они пытаются осуществить частичный «захват» государства с целью использовать его для извлечения собственной выгоды.

Поведение групп людей, специализирующихся на насильственном перераспределении «в рамках закона», мы подробно рассмотрим ниже, в обзоре литературы, начиная с работ М. Олсона, который ввел и подробно описал понятие «группа специальных интересов».

Эти группы людей ищут возможность ограничивать и регулировать рынок, в том числе посредством применения силы, захвата государства, т.е. внедрения в его институты. Сила, которую они применяют, «узаконена» выборами и современной судебной процедурой. Важно отметить, что это куда большая сила, нежели та, что доступна любой гангстерской банде или «бродячему бандиту».

У групп специальных интересов (современных аналогов банд) нет долгосрочной заинтересованности. Именно поэтому они способны относительно быстро приводить в упадок целые отрасли и угрожать перспективам продолжения устойчивого экономического роста крупных развитых стран³³.

К сожалению, Россия, еще не построив институты правовой демократии, уже успела обзавестись значительным числом влиятельных групп специальных интересов.

Почти за каждым избыточным регулированием и иным вмешательством государства в жизнь частных лиц (рыночных агентов) стоит группа специальных интересов. Благосостояние этих групп увеличивается ценой потерь для общества. Самая большая потеря — снижение возможностей экономического роста.

Эта проблема — интерес специальных групп против возможностей экономического роста — характерна не только для обществ «Rule of Law», но и для обществ «Rule of Force». Разница в том, что в обществах «Rule of Force» спектр воздействия на частных лиц существенно шире и включает разнообразные формы насилия. Соответственно шире и возможности изъятия ресурсов. Однако самих ресурсов, как правило, меньше, потому что общества «Rule of Force» небогаты.

Институты общества «Rule of Law» ограничивают деятельность политиков и групп специальных интересов, направленную на извлечение административной ренты. В обществе «Rule of Force», где власть основана на насилии, нет существенных ограничений деятельности перечисленных выше групп людей, нацеленных на извлечение собственной выгоды в ущерб экономическому росту³⁴.

О структуре издания

«Все счастливые семьи похожи друг на друга, каждая несчастливая семья несчастлива по-своему», — писал Л. Толстой³⁵. Как и счастливые семьи, экономически успешные в долгосрочном периоде современные государства имеют больше общего, нежели различий. Все они надежно защищают частную собственность гражданина и фирмы, даже если гражданин неприятен лично президенту, премьеру, губернатору, королю или иному сильному человеку. Суд и закон в таких обществах сильнее самого

³³ Например, в США: коалиции мелких перевозчиков, пролоббировавшие регулирование железнодорожного транспорта в 1930—1970-е гг.; профсоюзы в автомобилестроении в XX — начале XXI в. Подробнее см. в гл. 3.

³⁴ Здесь насилие и жестокость — необходимое средство и сигнал, подтверждающий решимость применять средство для самосохранения власти, а также универсальный ключ ко всем дверям. Отказ правителя от насилия и жестокости почти автоматически означает переход власти к иному насильнику.

³⁵ Толстой Л. Н. Анна Каренина // Собр. соч.: в 12 т. М., 1958. Т. 8. С. 7.

сильного лидера и потому, как отмечал еще А. Смит, «дает самый сильный стимул к развитию всех видов экономической деятельности»³⁶.

В то же время путей и способов предотвращения долгосрочного стабильного экономического роста за тысячелетия человеческой истории изобретено множество. И процесс изобретения новых, кажется, невозможно остановить. «После краха коммунизма... все в мире... согласны, что социализм был провалом... капитализм... успехом. Забавно, что все западные страны сделали из этого очевидный вывод, что Западу нужно больше социализма», — недоумевал в 1993 г. М. Фридман³⁷.

Анализу всевозможных институциональных препятствий, которые могут заблокировать экономический рост, посвящены первые три раздела книги.

Первая книга рассматривает проблемы, с которыми сталкиваются отсталые страны, пытающиеся догнать передовые. Наиболее распространенной проблемой таких стран (прежде всего постсоветских) является отставание институтов, которые обеспечивают правопорядок и правосудие.

Первая глава посвящена анализу проблемы отставания институтов и рекомендациям по ее разрешению на основании опыта старых правовых демократий.

Во второй главе рассматриваются проблемы влияния групп специальных интересов на СМИ и систему образования.

Третья глава рассматривает деятельность групп специальных интересов как фактор, препятствующий экономическому росту.

Завершается книга главой о финансовых институтах - важным частным случаем результатов слабо ограниченного государственного вмешательства, полем наиболее ожесточенной борьбы групп специальных интересов за ренту (не обязательно в виде потока наличности, возможна борьба за расширение полномочий или за возможности скупать голоса за чужой счет). Последствия этой борьбы (скупки голосов маргиналов в виде предоставления заведомо необеспеченных кредитов для покупки жилья, например) имеют неожиданно широкие и глубокие последствия.

³⁶ «...But above all, that equal and impartial administration of justice which renders the rights of the meanest British subject respectable to the greatest, and which, by securing to every man the fruits of his own industry, gives the greatest and most effectual encouragement to every sort of industry» («... Прежде всего честная и беспристрастная правовая система, которая делает права низших в Британии... уважаемыми высшими и которая, обеспечивая охрану плодов труда и предприимчивости каждого человека, дает самый сильный стимул к развитию всех видов экономической деятельности» (Перев. авт.)). *Smith A. The Wealth of Nations. Book 4. Ch. VII «Of colonies». Part III «Of the Advantages which Europe has derived from the Discovery of America, and from that of a Passage to the East Indies by the Cape of Good Hope»*. http://www.richmondfed.org/publications/economic_research/the_relevance_of_adam_smith/.

³⁷ *The Real Free Lunch: Markets and Private Property*. Speech given at the opening of the Cato Headquarters in Washington, D.C., May 6, 1993. <http://www.cato.org/speeches/sp-mf050693.html>.

Книга 2 посвящена анализу способности государства поставлять чистые общественные блага (оборону, безопасность, правосудие) при непредсказуемых внешних воздействиях.

Первая глава этой книги³⁸ посвящена политическому насилию, стимулам такого насилия (террора) и возможным стратегиям блокирования таких стимулов.

Вторая глава рассматривает ситуации, в которых демократическое государство становится экономически независимым от избирателя и поэтому теряет стимулы защищать его³⁹.

Третья глава книги анализирует проблемы, связанные с адаптацией мигрантов. Акцент сделан на анализе стимулов мигрантов принимать, поддерживать или подрывать эффективные институты правовых демократий (обществ «Rule of Law»).

В четвертой главе показана неустойчивость институтов авторитаризма и их ограниченная эффективность во всем, кроме обеспечения краткосрочной и среднесрочной политической стабильности.

Пятая глава рассматривает влияние новых идеологий XXI века (феминизма, мультикультурализма и т.п.) на институты, благодаря которым западный мир стал богатым и свободным.

Шестая глава посвящена анализу феномена ограниченной («закрытой») демократии. Это демократия с сильно ослабленной политической конкуренцией, при которой избиратель может выразить недовольство властью, но бессилён заставить власть отказаться от ее политики или сменить власть на выборах. В главе показано, что ослабление политической конкуренции связано с ослаблением конкуренции на медиарынке.

Завершается вторая книга описанием кризиса института семьи (Глава 7).

В седьмой главе показывается, как кризис семьи подрывает возможность воспроизводства спроса на институты правовой демократии и поддержания доверия в экономике.

³⁸ Соответствует четвертой главе первого издания. Следовавшая за нею в первом издании глава 5 об институтах финансовой системы перенесена в первую книгу.

³⁹ Соответствует шестой главе первого издания; соответственно третья глава в новом издании соответствует седьмой в первом издании, четвертая глава в новом издании соответствует восьмой в первом издании, и так далее.

Третья книга обосновывает рекомендации по преодолению кризисов и укреплению институтов, обеспечивших современный экономический рост. Эти рекомендации нацелены на предотвращение новых угроз устойчивости данных институтов.

Так, первая глава (12-я в первом издании) анализирует роль «неформальных» институтов и, прежде всего, морали. На исторических примерах показана роль морали в поддержании основных институтов капитализма.

Глава вторая сравнивает институты демократии всеобщего избирательного права с институтами демократии налогоплательщика.

В заключении приведены основные выводы и наиболее общие рекомендации по строительству и поддержанию институтов, способствующих экономическому росту.

Обзор литературы

Универсальность институтов, необходимых для долгосрочного ускоренного (догоняющего) роста

Рецепт, которому 300 лет: неприкосновенность личности и защита прав собственности

Вопрос о путях ускоренной модернизации отсталых стран обсуждается экономистами уже на протяжении полутора веков. Еще в середине XIX столетия выдающийся экономист Дж.С. Милль сформулировал общие принципы политики, нацеленной на преодоление отсталости. У этих принципов есть две важные особенности: во-первых, они актуальны и по сей день; во-вторых, Россия упомянута среди тех европейских стран, к которым рекомендации автора имеют непосредственное отношение.

В 1840-х гг. Милль писал, что для не развитых в промышленном отношении районов Европы (например, России, Турции, Испании и Ирландии) средствами экономического роста являются:

- улучшение форм управления, более совершенная защита собственности; умеренные налоги и уничтожение произвольных вымогательств, осуществляемых под видом сбора налогов;
- повышение уровня умственного развития народа;
- внедрение заимствованных из-за рубежа ремесел, позволяющих увеличить прибыли, которые можно извлечь из дополнительного капитала... привлечение иностранного капитала, что делает рост производства не зависящим более от бережливости или предусмотрительности самих жителей⁴⁰.

Таким образом, основными факторами роста Милль называет гарантии прав собственности и отсутствие произвола власти, развитие образования населения, а также привлечение иностранного капитала (в виде финансовых ресурсов и технологий, know-how). И таков вполне универсальный и устойчивый набор требований для разных времен и народов.

Интересно, что великий педагог Я. Корчак выделил важность и глубокую связь частной собственности со становлением и развитием личности по итогам своих многолетних наблюдений за детьми. Итак, инстинкт собственности является не результатом воспитания, социализации, а одной из природных основ человеческой личности, проявляющейся уже в раннем детстве. Корчак пишет:

«Мое. Где источник этой мысли — чувства? Не сросся ли он с понятием “я”?.. Лишь потом приходят подражание, дух соревнования, желание отличиться. Потому что собственность вызывает уважение, увеличивает собственную значимость, дает власть. Без мяча он, незамеченный, стоял бы в тени, с мячом он может независимо от собственных достоинств занять ведущее место в игре; если у него есть сабелька, он станет офицером, есть тележка — кучером; а солдатом, лошадкой бывает тот, у кого ничего нет. Дай, разреши, одолжи — это просьба, которая льстит

⁴⁰ См.: Милль Дж.С. Основы политической экономии. М.: Прогресс, 1980. Т. 1. С. 322—323.

тщеславию. Можно дать, а можно ведь и не давать — в зависимости от каприза, потому что это — мое»⁴¹.

Если использовать вместо негативно окрашенных слов «тщеславие», «власть» позитивные синонимы «чувство собственного достоинства», «свобода», то Корчак констатирует в своих наблюдениях факт — собственность⁴² охраняет свободу и человеческое достоинство. К точно такому же выводу пришел младший современник Корчака Р. Пайнс. Он показал в исторической перспективе наличие феномена устойчивой и повторяющейся связи между частной собственностью, ее развитием и гарантиями и уровнем свободы и достоинства человека (Пайнс, 2000).

Исторический опыт модернизации (и, в частности, догоняющей модернизации) позволяет делать определенные выводы относительно путей выхода новых стран на траекторию долгосрочного экономического роста. Коротко эти выводы выглядят следующим образом.

Во-первых, существуют общие закономерности, которые необходимо учитывать для того, чтобы создать базу для успешной модернизации. Но эти закономерности не носят статистического характера, они основаны на изучении опыта успешных модернизаций, потому что успешных исходов модернизации немного.

Во-вторых, существует специфика процессов модернизации в зависимости от особенностей отдельных этапов развития общества, его производительных сил.

В исходной точке осуществление проектов модернизации связано с возникновением определенных политических предпосылок, необходимых для современного экономического роста. В Англии рост начался после того, как в ходе «Славной революции» 1689 г. были достигнуты политическое и финансовое соглашения (*political settlement* и *financial settlement*) и принят Билль о правах (Bill of Rights), дополнивший Хабеас корпус акт (Habeas Corpus Act, 1679), в соответствии с которым никто из граждан не мог быть подвергнут аресту, лишен жизни и собственности без решения открытого и независимого от короны суда. Кроме того, король признал исключительное право парламента устанавливать налоги и сборы, отказавшись от произвола в организации государственных финансов. Финансовое соглашение было естественным продолжением политического, поскольку к этому времени пришло понимание того факта, что произвольные налоги и большие финансы (с неизбежной инфляцией) — это такой же незаконный (внесудебный) отъем собственности, как и произвольная конфискация. Обеспечивать соблюдение этих договоренностей со стороны короны помогали воспоминания о событиях 1649 г., когда король Карл I был казнен за злоупотребление

⁴¹ Корчак Я. Как любить ребенка. Самара: Книга, 1929, 1980. Ч. 46. Некоторые признаки поведения, напоминающего претензии на собственность, наблюдаются и у животных (Тамбовцев, 2005). Однако это говорит скорее об отличии современного института собственности от естественной тяги к обладанию. Животное стремится защищать территорию, которую использует для жизнеобеспечения. Фактическая возможность обладания зависит прежде всего от способности защитить ее от вторжения. Это напоминает ситуацию в докапиталистических обществах, в которых сам по себе титул владения землей не давал обладателю даже минимальных гарантий защиты, особенно в случае если эта собственность привлекала внимание правителя или мощного внешнего агрессора. Современный институт собственности обеспечивает гарантии неприкосновенности, а потому, в отличие от владения в докапиталистические эпохи, приводит к серьезным инвестициям в разграничение и уточнение прав собственности. Ведь даже незначительная собственность становится производительным ресурсом. В докапиталистическую эпоху защита участка была несравненно важнее, чем уточнение границ и прав (Yanovskiy, Javoronkov, 2011).

⁴² Речь идет о собственности как институте, а не о собственности как запасе имущества.

властью, которое выражалось в попытках беспарламентского правления, произвольного установления налогов и подчинения судей своей воле.

Заметим, что во всех этих соглашениях не было и речи о введении принципов современной демократии. Политическими правами обладало незначительное меньшинство населения, свобода слова была условной, сохранялась политическая цензура, веротерпимость оставалась крайне ограниченной. Однако все это не мешало беспрецедентному расцвету предпринимательства и невиданному в мировой истории ускорению экономического роста.

Но история последних ста лет знает случаи быстрого экономического роста и без этих предпосылок. Наиболее ярким примером является СССР. Однако в таких случаях рост всегда оказывался исторически непродолжительным, сопровождался колоссальными ресурсными потерями и, главное, всегда приводил к тяжелому системному кризису страны.

Общество, вышедшее на траекторию долгосрочного процветания, и моральные основания подобного процветания описаны почти исчерпывающе еще А. Смитом. Государство занимает в таком обществе достойное, но скромное место. Оно собирает небольшие налоги (и, как показывает опыт, необязательно регулярные), обеспечивает мир и безопасность⁴³, не злоупотребляет законотворчеством. Наконец, оно обеспечивает правовой порядок и справедливый суд, «гарантирующий каждому возможность наслаждаться плодами своего труда и стимулирующий тем самым все производительные занятия»⁴⁴.

Принципиально важным является вопрос о соотношении тех или иных политических институтов, об их относительной значимости по отношению друг к другу.

В реальном политическом процессе, в отличие от учебников, все институты правовой демократии не могут возникнуть одновременно. Требуется немалое время для их внедрения в повседневную практику. Можно выделить институты (правила игры, нормы, законы, а также механизмы их исполнения), принципиально необходимые для обеспечения устойчивого экономического роста, по отношению к которым остальные выступают уже как вторичные.

Итак, к первичным институтам, необходимым для долгосрочного роста, относятся гарантии неприкосновенности человека, его жизни и свободы. Это предполагает наличие независимой от других ветвей власти судебной системы, а также определенного уровня независимости СМИ, их способности обеспечивать общественный контроль за ситуацией. Защита жизни и собственности от произвола является абсолютно необходимой основой современного экономического роста. И это совершенно естественно: ведь прежде чем накапливать и инвестировать, организовывать и производить и даже прежде чем сохранять собственность и тратить деньги, человек должен быть уверен, что его жизнь и свобода не зависят от чьего-либо произвола.

Нами проведено статистическое исследование, в котором измерялось влияние разных политических институтов на экономический рост в более чем 50 странах, переживших глубокую трансформацию во второй половине XX в.⁴⁵ Анализ подтверждает, что по

⁴³ Как того требовали от царской власти Пятикнижие и комментарии к нему, «не умножит себе коней... но только по числу боевых колесниц... и пусть не умножает себе золота и серебра... но только по числу (жалованью для) войска...» (Второзаконие 17:16—17:17; см. также: Талмуд, трактат Санхедрин 21b).

⁴⁴ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007. С. 508.

⁴⁵ Мау, Яновский, Жаворонков и др., 2003.

сравнению с перечисленными факторами гораздо меньшую роль играют конституционная система (президентская или парламентская республики), территориальное устройство (федерация или унитарное государство), налоговый режим, административные барьеры и многое другое. Опыт Англии, первой страны, вставшей на путь современного экономического роста, полностью подтверждает этот вывод.

Итак, сам по себе характер политического режима (авторитарный или демократический) не является критически важным для экономического роста в среднесрочной перспективе, он не пугает инвесторов, особенно иностранных. Для них важнее гарантии неприкосновенности личности и собственности, а также понятность и предсказуемость правил игры, принятых в данной стране⁴⁶.

Норт, Уоллис и Вайнгаст пытаются отследить в книге "Насилие и социальные порядки" (2011) историческую траекторию становления правовых рыночных демократий, гарантирующих права собственности. Правда, авторы не дают также в явном виде описания механизма предотвращения новыми социальными порядками и конкуренцией произвольного изъятия собственности (кроме ссылки на новые стратегии элит и новые интересы при переходе к безличным правам вместо привилегий).

Механизм и стимулы, подталкивающие элиту конвертировать свои исключительные привилегии в универсальные права также подробно не прописаны.

Мы полагаем, что спрос на такую конвертацию предъявляет далеко не вся элита, а только отдельные группы. Группы ощущающие себя недостаточно защищенными от произвола правителя. Например, бароны, вышедшие на поле Раннимед и заставившие Джона Безземельного подписать Великую Хартию вольностей. Тогда универсализация или просто расширение привилегированных групп становится понятным средством защиты и стабилизации нового порядка. Если расширение производится за счет тех, кто в случае нарушения правителем или иной элитной группой соглашения готов с оружием в руках выступить в защиту своих новых прав. Если же в обществе есть множество групп способных на такое действие, однако их сложно идентифицировать для перечисления в соглашении, понятна заинтересованность инициаторов в универсализации привилегии.

Сложно не согласиться с Д.Нортом и его соавторами в том, что у демократии и у экономического роста есть некая общая "третья детерминанта"⁴⁷. Более того, понятие "социальные порядки" настолько широко, что как ящик с дырочками для Маленького принца Экзюпери может вместить любую в разумных пределах интерпретацию. Включая, несомненно, и нашу. ***А именно: для демократии, равно как и для экономического роста требуется общее предусловие: гарантии от физического уничтожения и лишения свободы.***

Если избиратель или кандидат может легко исчезнуть, демократические процедуры превращаются в фарс и ухудшают положение личности в зоне конфликта (Яновский, Жаворонков, Затковецкий, 2007). Результаты выборов детально сигнализируют бандиту о лояльности или нелояльности населения, платящего дань. Население уже не может просто откупиться от всех опасных бандитов и спать спокойно.

⁴⁶ При острой политической и медийной конкуренции обеспечить гарантии прав собственности проще. Такие гарантии оказываются более устойчивыми, чем гарантии, которые может дать один лидер (даже по сравнению с династическим авторитарным режимом, у которого есть долгосрочные экономические интересы. Подробнее см. Приложение I). Однако ни выборы сами по себе, ни отдельные политические свободы не обеспечивают качественного делового климата. Демократический политический режим потенциально лучше защищает неприкосновенность собственника, а значит, и собственности. Но только потенциально.

⁴⁷ Норт, Уоллис, Вайнгаст, 2011, с. 55 (р. 13)

Если собственник может легко исчезнуть – институт частной собственности фактически исчезает. А значит исчезают надежды на долгосрочный устойчивый экономический рост. Однако авторы предпочитают акцентировать внимание на наборе параметров оптимальных для экономики "социальных порядков открытого доступа" с частью из которых нельзя не согласиться⁴⁸:

- отсутствие произвольных⁴⁹ ограничений на занятие экономической, политической, религиозной и образовательной деятельностью
- обезличенность, универсальность правовых норм с равным и беспристрастным рассмотрением дела, соответственно – возможности безличного обмена

Кроме них в числе ключевых указаны:

- "открытая для всех поддержка организационных форм в любом виде деятельности" и, соответственно, возможность создавать корпорации и безличного обмена (с чем сложно спорить, но значимость этого требования отнюдь не очевидна);
- Стабильность (бессрочность) существования государства поддерживающего нормы⁵⁰

Есть также два условия вызывающих большие сомнения:

- "Консолидированный политический контроль над насилием"⁵¹, а также
- "Широко распространенный набор убеждений о включении и равенстве всех граждан"⁵².

Поскольку речь идет о некоем ином равенстве кроме указанного выше бесспорного равенства перед законом, то это требование перекидывает мостик к Тилли и Далю, практически отождествляющих демократию и всеобщее избирательное право. Подробнее о проблеме соотношения демократии и всеобщего избирательного права мы остановимся ниже, в главе 13⁵³.

Рецепт, которому 90 лет

Вредоносность идей государственного управления экономикой, перераспределения и "совершенного" планирования не нуждается в наших опровержениях. Л. Мизес и Ф. Хайек еще в первой половине XX в.⁵⁴ доказали

⁴⁸ Здесь и далее по характеристикам "открытого доступа" – там же, с. 209 (р. 114)

⁴⁹ То есть не основанных на свободе контракта и на праве потребителя быть информированным о товаре и услуге ему предлагаемой, в соответствии с очевидными нуждами последнего, обычаями делового оборота и здравым смыслом.

⁵⁰ Это очевидно полезно, однако не является по признанию самих авторов отличительной чертой правовых рыночных демократий по сравнению с "традиционными" ("естественными" в терминологии книги) государствами.

⁵¹ Очевидно, противоречит праву граждан на ношение оружия; отрицание этого права является консенсусом однако только среди левых политиков. Отдельную проблему представляет, как и в предыдущем случае, очевидный факт того, что множество известных истории свирепых диктатур обеспечивали не менее "консолидированный" контроль над аппаратом подавления, однако были бесконечно далеки как от абстракции "социальных порядков открытого доступа" так и от реальных правовых демократий, особенно в "досоциалистическую" эпоху.

⁵² На роли широко распространенных убеждений мы подробнее остановимся далее в главе 9.

⁵³ Следует, однако, оговориться, что авторы не акцентируют требование всеобщего избирательного права как условия успешного перехода к "порядкам открытого доступа". Более того, по их оценкам первые три государства перешедших к таким порядкам – США, Великобритания и Франция завершили переход к 1880-м гг., то есть до введения всеобщего избирательного права в двух первых странах и при наличии его только для мужчин во Франции.

⁵⁴ Мизес, 1922, 1944, 1947, 1957, 1949; Хайек, 1944, 1989. Указаны даты первых публикаций Л. Мизеса и Ф. Хайека; соответствующие публикации на русском языке см. в списке литературы.

несостоятельность моделей плановой экономики и социалистического перераспределения. И на практике эти модели продемонстрировали свою неэффективность.

Отметим лишь то обстоятельство, что успешная реализация государственно управляемой экономики, основанной на преимуществах централизации информации, требует как минимум надежности этой информации, которая невозможна при масштабном скоординированном саботаже чиновников и иных исполнителей, заинтересованных в снижении нагрузки и планов и, следовательно, в сокрытии части ресурсов. При этом стимулы, обеспечивающие эффективное планирование и реализацию планов, могут создаваться только при самой свирепой диктатуре. М. Олсон отмечал несколько эффектов свирепых репрессий⁵⁵. Первый — это возможность государства концентрировать ресурсы в своих руках. Второй — угнетенное состояние групп специальных интересов. Фактически все государство функционирует как частное предприятие диктатора. Правда, примеры таких успехов пока ограничиваются одной отраслью (производство оружия) и коротким периодом⁵⁶.

Итак, необходимым условием, снижающим возможность сговора служащих диктатора, являются регулярные (или безостановочные) репрессии, не оставляющие времени для сколачивания групп интересов и парализующие общество страхом. При этом точечное возмездие за реальные нарушения не рассматривается как цель. Диктатор сознательно «срежет слоями» подчиненных независимо от их эффективности и текущей лояльности, просто для поддержания страха как основы лояльности новых подчиненных.

По версии Скалли (Scully, 1997) репрессиями диктатор сигнализирует потенциальным соперникам о высокой цене противостояния ему. Правда он вводит в качестве условия эффективности репрессий "дешевой жизни" (низкий уровень человеческого капитала у большинства агентов). Советский опыт ("шаражки") доказывает, что носителя значительного человеческого капитала репрессиями, реальной угрозой можно заставить работать за пониженную цену, что повышает краткосрочную отдачу от массового насилия. В том числе и поэтому мы полагаем, что чаще действует обратная причинная связь. При высокой вероятности быть репрессированным подрываются стимулы к долгосрочным инвестициям в свой (детей, супруга) человеческий капитал в долгосрочной перспективе.

Машина репрессий, как показывает опыт, не бывает долговечной, и рано или поздно после смерти диктатора его приемники не обнаруживают заинтересованности в продолжении такой политики, несмотря на полную идейную близость с прежним режимом и понимание его эффективности. Оплачивать эффективность рисками для собственной жизни они не заинтересованы.

Отказ от репрессий, направленных против госаппарата, в условиях диктатуры быстро приводит к росту групп интересов, к сознательному искажению или даже блокированию информации, поступающей наверх.

Отсутствие возможности эффективного централизованного управления в сочетании со слабыми личными стимулами и растущим влиянием бюрократов постепенно приводит

⁵⁵ Olson, 1994.

⁵⁶ Следует подчеркнуть, что средства устрашения и результаты их применения не являются единственной проблемой плановой экономики и ее единственным пороком. Однако о бессосновательности претензий государства на полную информированность, "научное знание", способность оптимизировать спрос и предложение и направлять научно-технический прогресс существует богатая литература, включая классиков экономической мысли ().

хозяйство к стагнации. В конце концов страх наказания за невыполнение приказа ослабевает. А это угрожает взорвать систему, как и произошло с СССР в 1989—1991 гг.

Богатство природных ресурсов — источник институциональных рисков

В последнее время широко распространена точка зрения, в соответствии с которой экономический рост в России в 2000—2008 гг. определялся высокой ценой на нефть. Неизвестно, был бы экономический рост таким же высоким при более низких ценах на нефть. Встречаются также утверждения, что рост мог даже смениться на спад при снижении цен на нефть. На самом деле роль природных ресурсов в обеспечении высоких темпов роста не столь однозначна, как это кажется на первый взгляд.

Не вызывает сомнения, что российская экономика сильно зависима от сырьевого (особенно топливно-энергетического) сектора, как это было и в экономике СССР 1970—1980-х гг. А это означает уязвимость не только экономической, но и политической системы: крах СССР был в значительной мере спровоцирован резким снижением того уровня цен на нефть, к которому советская экономика адаптировалась за 1970-е гг (хотя фундаментально объясняется пороками системы). Однако здесь не может быть прямых аналогий.

Высокая природная рента (в частности, высокие цены на нефть), стимулируя экономический рост в одних секторах, создает препятствия на пути долгосрочного роста экономики в целом.

Можно перечислить ряд факторов, оказывающих негативное влияние на экономическую ситуацию в условиях богатства природных ресурсов.

Во-первых, это «голландская болезнь». Она, подхлестывая повышение реального курса национальной валюты, снижает конкурентоспособность значительной части экономики. Меры, принимаемые властями для сдерживания реального курса рубля, ведут к росту инфляции.

Во-вторых, значительный разрыв в доходности сырьевой и всех остальных отраслей приводит к дестимулированию инвестиций в иные сектора, а значит, сдерживается структурная трансформация, подрываются стимулы к диверсификации. Замедляются и структурные реформы.

В-третьих, возникает конфликт между интересами бюджета и интересами экономического развития. «Дешевые деньги» облегчают положение бюджета и возможности бюджетного маневра. В то же время значительная часть экономических агентов отнюдь не заинтересована в такой ситуации, когда снижается конкурентоспособность отраслей, работающих на внутренний спрос.

В-четвертых, государственная власть подвергается испытанию экономическим популизмом и коррупцией. Наличие значительных финансовых ресурсов провоцирует усиление лоббистской активности, которая захватывает не только предпринимателей, но и представителей власти, отвечающих за решение конкретных отраслевых проблем. Правительству все труднее сопротивляться этому давлению, и с течением времени бюджетные расходы могут начать неконтролируемо возрастать, усиливая опасность макроэкономической дестабилизации в будущем (смотри подробнее, включая статистический анализ в главе 2 Книги 3).

Таким образом, обеспеченность природными ресурсами, с одной стороны, предоставляет потенциальные возможности для экономического роста, а с другой —

препятствует развитию институтов, способствующих долгосрочному экономическому росту.

Институты семьи и морали. Кризис систем образования

Практически отсутствуют современные исследования, которые бы рассматривали проблему утраты очень важного компонента человеческого капитала — навыка гражданской жизни. Навыками городской жизни⁵⁷ Н.М. Карамзин называл все, «что имело вид свободы и древних гражданских прав». В России эти навыки во многом были утрачены при уничтожении городского населения средневековой Руси сначала монголами⁵⁸, а затем Иваном Грозным. Политологи и социологи для обозначения этого понятия используют термин «социальный капитал»⁵⁹. В книге мы не будем использовать термин «социальный капитал» во избежание путаницы. Навыки гражданской жизни — это важная составляющая набора институтов, способствующих долгосрочному экономическому росту.

Говоря об этом компоненте человеческого капитала, мы не имеем в виду склонность людей принимать участие в выборах. Участие в выборах определенных категорий бюджетно зависимых избирателей скорее свидетельствует о деградации определенных принципов граждан и соответственно этой компоненты их человеческого капитала. И уж точно не имеем в виду «расово-религиозно-культурное разнообразие» общества (создаваемое зачастую искусственно — см. гл. 7). Также коренным образом отличается понятие «социальный капитал» от компоненты человеческого капитала по способу формирования. «Социальный капитал» как совокупность полезных связей — продукт крупных иерархических систем⁶⁰. Тот компонент человеческого капитала, о котором пишем мы, формируется прежде всего в семье и сообществах, непосредственно построенных на семейно-родственных и дружеских связях (подробнее см. гл. 11). Навыки и нормы, снижающие издержки «обезличенных» (формально-правовых) взаимодействий, поддерживаются **монотеистическими** религиями (см. определение выше и, подробнее, гл. 9, 12) и соответствующими сообществами.

Между Д. Асемоглу⁶¹ и А. Шляйфером⁶² развернулась дискуссия о том, какую роль в экономическом развитии (в современном смысле — с долгосрочным ростом подушевых доходов) сыграли институты, привнесенные европейцами в разные страны (США, Канада, страны Латинской Америки и др.). Асемоглу называл учрежденные европейскими колонистами институты основным фактором успеха таких стран, как США и Канада. Шляйфер же утверждал, что основным фактором успеха этих стран были не институты, а человеческий капитал в традиционном смысле — накопленные технические знания, навыки и умения⁶³.

⁵⁷ Н. Карамзин использовал термин «навыки городской жизни». Мы используем термин «навыки гражданской жизни» как его современный синоним.

⁵⁸ См.: Карамзин Н.М. История государства Российского. Т. 5. Гл. 4. М.: Наука, 1989—1993.

⁵⁹ Putnam, 1995, 2002.

⁶⁰ Прежде всего государств, бюджетных организаций, квазиобщественных групп типа ACORN и т.п., отчасти крупных корпораций.

⁶¹ Acemoglu et al., 2001.

⁶² Shleifer et al., 2004.

⁶³ Научно и культурно передовые народы древности опережали по уровню потребления отсталые племена в 2-2.5 раза (см. оценки проекта Мэдисона). Современные разрывы между передовыми нациями и отсталыми

Отметим, что на момент колонизации Северной и Южной Америки преимущества европейцев в образовании, технических навыках и владении технологиями не были столь очевидными перед коренными жителями. Оседлые племена индейцев зачастую имели преимущества (особенно в сельском хозяйстве) перед первыми европейскими колонистами еще в XVI—XVII вв. В то же время способность некоторых европейцев к самоорганизации, координации действий, устройению эффективных институтов, основанных на твердых универсальных (монотеистических) моральных принципах, была их несомненным преимуществом. Похоже, что граница между институциональной составляющей и фактором человеческого капитала оказывается весьма размытой. Соответственно значимость гражданских навыков получила пусть пока и косвенное подтверждение, но основанное на исторической статистике.

Таким образом, для существования института (нормы) в условиях правовой демократии необходимо наличие рыночных агентов, поддерживающих этот институт (прежде всего уважающих права собственности) и обеспечивающих поддержку его применения, включая санкции за нарушение, как формально, так и неформально.

Важной была попытка анализа института договора в браке, предпринятая Л. Мизесом которая не нашла поддержки среди экономистов. В своей работе⁶⁴ он отстаивает моральные и гуманитарные преимущества капиталистического правового государства перед всеми другими экономическими и правовыми системами. Мизес утверждал, что новый институт равного и добровольного союза на договорной основе способен оптимизировать семейные отношения. Работы Г. Беккера⁶⁵ не были прямым продолжением этой темы, хотя и перекликались с ней⁶⁶.

Проводя анализ институциональных ограничений современного экономического роста, необходимо учитывать проблемы, связанные с кризисом институтов семьи (рост числа разводов, падение рождаемости) и моральных ценностей. Эти проблемы связаны в основном с двумя аспектами:

- сокращением или распадом сообществ, в которых благодаря высокой морали поддерживалось доверие (доверие внутри общины и доверие окружающих к членам общины);
- обычной недопоставкой на рынок труда квалифицированных, грамотных и добросовестных работников, увеличением доли нетрудоспособного населения и, следовательно, усилением налоговой нагрузки на трудоспособное население.

Вкупе с ослаблением института семьи секуляризация (отделение церкви от государства) подточила авторитет, казалось бы, вечных и универсальных моральных норм. Следствие — «моральный плюрализм» и своеобразная капитуляция старших

достигают десятков раз (в некоторых случаях – на два порядка – сравни подушевые ВВП Люксембурга, Норвегии и десятков беднейших стран по оценкам Всемирного банка – World Development Indicators).

⁶⁴ *Mises L. Socialism. An Economic and Sociological Analysis. Yale University Press, 1951.*

⁶⁵ *Becker G.S. Crime and punishment: an economic approach // Journal of Political Economy. 1968. № 76. P. 169—217.*

⁶⁶ Единственным исключением стал Р. Ауманн, математик, описавший в игровой форме институты, основанные на тщательно сбалансированном асимметричном семейном контракте при минимальном вмешательстве суда. *Aumann R. J. Risk Aversion in the Talmud // Economic Theory. Springer. 2003. Vol. 21(2). P. 233—239.*

поколений, которым все сложнее обосновывать ценность передаваемого молодежи пакета знаний и опыта⁶⁷.

Политическая экономия реформ

Опыт реформ 1990-х гг. в постсоциалистических странах наглядно показал, какие из экономических и политических институтов оказались значимыми. Наиболее важными в пакете заимствованных политических, организационных и правовых решений оказались те, которые способствовали формированию адекватной экономическим реформам политико-правовой среды. Например, это решения, способствовавшие формированию таких политических предпочтений избирателей, при которых задача построения правового государства может быть успешно решена, т.е. спрос на введение и запуск институтов правового государства устойчиво высокий.

Провал многих попыток модернизации можно интерпретировать как превышение издержек введения институтов, обеспечивающих экономический рост, над ресурсами реформаторов. Ресурсы реформаторов тем выше, чем выше начальный «запас политического капитала» (или заинтересованности общества в институциональных изменениях). Издержки тем выше, чем больше доля тех, кто по тем или иным причинам готов «инвестировать» в сопротивление реформам.

Возможно, в некоторых случаях качество экономической политики и, главное, эффективная мобилизация сторонников может немного восполнять нехватку такого «стартового запаса» (подробнее об этом смотри в Четвертой книге).

А. Дрейзен был одним из первых исследователей, рассматривающих процесс реформ как серию этапов, которые обусловлены необходимостью и различной способностью реформаторского правительства обеспечивать политическую поддержку проводимых преобразований⁶⁸. Из российских исследователей политико-экономическим анализом реформ занимается, в частности, С. Афонцев⁶⁹.

В политологической работе Г.В. Голосова⁷⁰ представлены подходы, которые можно использовать для оценки влияния относительных издержек на успешное формирование сильной коалиции. Он также отмечает важность складывающегося на первых свободных выборах соотношения сил. С учетом низкой готовности избирателя нести издержки на приобретение информации о политике и политиках можно сказать, что изначально

⁶⁷ Происходящее напоминает описание К. Ясперсом аналогичного процесса в 1931 г. в Германии в проекции на школу как механизм интеллектуального и морального наследования: «Там, где воспитание исходит из духа целого субстанциально, молодежь сама по себе незрела. Она почитает, слушается, доверяет и не обладает значимостью в качестве молодежи, ибо она подготовка и возможная призванность для будущего. В условиях же распада молодежь обретает ценность сама по себе. От нее прямо ждут того, что в мире уже потеряно. Она может чувствовать себя истоком. Уже детям разрешено участвовать в обсуждении школьных порядков. Как будто к молодежи предъявляется требование самим создать то, чем уже не владеют их учителя. Подобно тому как будущие поколения обременяются государственным долгом, они обременяются и следствиями расточительства духовного богатства, которое им предоставляют завоевать заново. Молодежь обретает фальшивый вес и вынуждена оказаться несостоятельной, ибо становление человека возможно, только если он растет на протяжении десятилетий и в строгости формируется посредством последовательности шагов» (Ясперс, 1994).

⁶⁸ Drazen, 2000. Эти же проблемы затрагивала в ряде выступлений в Москве в декабре 2001 г. заместитель директора МВФ Энн Крюгер (Ann Kruger).

⁶⁹ См.: Афонцев С.А. Мобилизация политической поддержки реформ: мотивации, стратегии, результаты // Экономический рост: после коммунизма (материалы международной конференции): Научные труды. № 40Р. М.: ИЭПП, 2002.

⁷⁰ Голосов и др., 2000.

сложившееся соотношение сил между группами партий (или, как их определяет К. Труевцев, нишами⁷¹) повторяется по инерции в дальнейшем. Важную роль в относительной стабильности уровня поддержки основных политических коалиций играет и то обстоятельство, что большинство избирателей без веской причины не меняют фундаментально своих предпочтений. Такая инерционность характерна даже для молодой демократии, период становления которой насыщен событиями, дающими основание для пересмотра своих позиций. Так, в работах В. Мау и О. Кочетковой⁷² отмечается, что одним из наиболее значимых факторов, влияющих на результаты голосования, является итог голосования в данном регионе на предыдущих выборах.

Дорога к рабству

Первые звонки

Г. Спенсер, яростно атакуя систему «заботливого государства» и саму концепцию ответственности общества за трудоспособных бедных, опирался на анализ законодательства и правоприменительных практик Англии. Богатая коллекция его примеров включала, в частности, историю законодательства о бедных и новейшего, современного ему фабричного законодательства, увязанного с многовековой традицией патернализма. Спенсер критиковал попытки «заботливого государства» предписывать частным лицам «наилучшие» модели поведения в быту, бизнесе, частной жизни — удерживать их от пьянства, кутежа, лени или, наоборот, от хищнической эксплуатации, а также попытки регулировать цены, условия работы, следить за качеством продукции частных производителей.

Отслеженная Спенсером история законов Англии показывает, что в течение веков подобные попытки всегда приводили к социальному паразитизму. Неизбирательная помощь бедным за счет остального общества всегда понуждала «пограничные» с бедными слои населения бросать трудовую деятельность в расчете на помощь государства⁷³.

Целый ряд сюжетов, связанных с нарастающими экономическими проблемами современных демократий всеобщего избирательного права, затрагивал Е. Гайдар⁷⁴. Он отмечал, в частности, кризис систем социального обеспечения, разрушительную мощь перераспределительных коалиций, стимулы к наращиванию налоговой нагрузки до предела, кризис института семьи, падение рождаемости и многие другие факторы. Однако Гайдар не видел во всем этом серьезной опасности и полагал, что старые демократии обладают большим запасом устойчивости.

Д. Лал⁷⁵ в работе, посвященной оценке влияния начальных условий, культуры и политики на долгосрочные экономические результаты, анализирует историю становления

⁷¹ Труевцев К. Партия для парламента и партия президента (Закономерности развития многопартийности и избирательного процесса в России). М.: ГУ—ВШЭ, 2001.

⁷² Мау, Кочеткова, Яновский и др., 2001; Кочеткова, 1999.

⁷³ Спенсер, 2006. Следует отметить, что за всю свою историю Англия не сталкивалась с таким явлением, как масштабный приток в бюджет центрального правительства значимых рентных ресурсов, позволяющих временно снимать остроту проблем наименее рациональным способом. В Англии дурные, по мнению Спенсера, законы о бедных реализовывались, в отличие от российских национальных проектов, на уровне доходов, т.е. на местах, там, где, по крайней мере, текущие потребности бедных — независимо от причин впадения человека в нищету — были известны лучше, что позволяло решать основные проблемы сравнительно скромными ресурсами. То же касалось множества регулятивных норм для мелкого бизнеса.

⁷⁴ Гайдар, 2005.

⁷⁵ Лал, 2007.

и, что наиболее интересно в контексте данной проблематики, упадка идей свободы, индивидуализма, связанных с ними универсальных моральных принципов и религиозной легитимации. Он показывает, как эволюция технологий, образа жизни и религии становилась причиной возникновения ситуаций, в которых частные решения лидеров приводили к далеко идущим «непреднамеренным последствиям», как во вполне хайковском духе конкурентное взаимодействие и борьба лидеров, групп, норм привели к становлению уникальных институтов, открывших дорогу частной инициативе и приведших к беспрецедентному рывку экономики, и как попытки «еще более улучшить» этот механизм ведут к новому типу «непреднамеренных последствий» — к деградации рыночных институтов.

Выпекать пирог или делить? Открытая дорога к упадку

Исследователи-экономисты стали уделять все больше внимания проблемам вооруженного перераспределения богатства, которое сопровождается массовым уничтожением материальных ценностей, разрушением институтов, поддерживающих общественный порядок, и людскими потерями. Так, в отчете о мировом развитии «Как сделать инвестиционный климат благоприятным для всех»⁷⁶ авторы сначала отмечают путь, делающий инвестиционный климат неблагоприятным для всех. Этот путь — гражданская война. Подробнее на этой проблеме останавливается другая группа экспертов Всемирного банка в работе, посвященной анализу факторов, повышающих вероятность возникновения гражданской войны⁷⁷. Среди таких факторов выделяются прежде всего бедность, а также ряд географических особенностей, делающих игру на отделение той или иной более богатой ресурсами провинции заманчивой. Однако авторы подробно не останавливаются на вопросе о фундаментальных причинах самой бедности и не видят прямой связи между насилием и вероятностью возникновения гражданской войны, хотя насилие является основным способом легитимации власти в бедных странах. Возможно, авторы не видят этой прямой связи потому, что в набор наблюдаемых стран не входят правовые государства. Между тем история современных правовых государств до установления в них режима власти закона, а не людей весьма богата гражданскими войнами. А после установления такого режима примеры гражданских войн почти исчерпываются войной Юга и Севера в США.

Жертвами авторитарного лидера, легитимирующего себя (свою власть над страной, над племенем) главным образом насилием, могут быть любые лица и группы, чей успех будто бы бросает ему вызов. Если же такому лидеру начинает казаться, что процветающие за границей лица или группы лиц недостаточно защищены, то опция «бродячего бандита» (roving bandit) может стать для него предпочтительнее опции «стационарного бандита» (stationary bandit), т.е. он может развязать войну за не подконтрольную ему в данный момент территорию⁷⁸.

Вызовы терроризма не являются чем-то принципиально новым для развитых и переходных стран современности. В древности и Средневековье, когда экономическая отсталость не влекла фатального военно-технического отставания и взять добычу (получить дань) можно было в результате «честной победы», практиковались набеги и войны против богатых, но не готовых к войне соседей. Объектами таких атак становились Китай, Египет, Древний Рим, Византия, Восточная Европа и др.

⁷⁶ World Bank, 2005.

⁷⁷ World Bank, 2003.

⁷⁸ Olson, 2000.

В последние столетия, когда экономическая отсталость почти всегда означает отсталость военную, такая стратегия «заработка» надолго перестала быть эффективной.

Возможно, точку в этом «бизнесе» выпало поставить капитану Военно-морского флота США С. Дикейтору, уничтожившему в 1815 г. пиратский флот — основу мощи пиратских государств Северной Африки (Тунис, Ливия, Алжир и др.), а также французскому экспедиционному корпусу, занявшему основные портовые города пиратов. На этот опыт ссылается английский историк П. Джонсон, обосновывая свой знаменитый тезис о том, что «ответом на терроризм такого масштаба может быть колониализм»⁷⁹.

Он подчеркивает, что блестящие военные победы американцев не идут в сравнение с оккупацией и колонизацией французами Северной Африки по прочности достигнутых результатов. Правда, историк не берется объяснять, почему, несмотря на успех, они оказались временными, хотя и долгосрочными. Что-то изменилось и в самом французском обществе, и в мире, и процесс постепенного приучения варваров к культуре перешел в кровавый процесс деколонизации.

Дж. Хиршляйфер⁸⁰ подчеркивает, что есть альтернативный описанному А. Смитом и Дж. Ст. Миллем (разумные законы, умеренные налоги) способ обретения богатства. Можно просто кого-нибудь ограбить. Соответственно усилия и инвестиции людей, народов могут направляться как на создание богатства, так и на его насильственное перераспределение. При этом автор напоминает, что идея «кого-нибудь ограбить» имеет давнюю историю. Так, он ссылается на В. Парето; напоминает правило Макиавелли: «У кого власть — у того и золото»; цитирует А. Смита: «Производительные и богатые народы имеют наибольшие шансы стать объектом атаки». Производительные и богатые народы, в свою очередь, заинтересованы в защите своего богатства, а не в разграблении чужого. Хиршляйфер полагает, что достигнутый уровень богатства влияет на стратегию общественного выбора в отношении способа дальнейшего обогащения.

Бедные народы, напротив, более склонны к ожесточенному ведению войны, большему упорству или, иными словами, к инвестированию в войну большей доли своих ресурсов, потому что они рассчитывают на большой (по значимости для себя) выигрыш.

Отметим, однако, что не так редки случаи, когда относительно богатая страна нападала на относительно бедную, но экстремально слабую в военном отношении страну. Таковы примеры агрессии Италии против Эфиопии (1935); Германии против Польши (1939) и Югославии (1941).

Спрос на идеи, обосновывающие стратегии откупа от «бродячих бандитов», пришелся на вторую половину XX в. Техническая и военная отсталость сделала к тому времени очевидным бессилие «бродячих бандитов» перед армиями цивилизованных стран. Однако интерес к прямому колониальному контролю над ними у избирателей развитых стран пропал.

Именно в этот период развитые страны начали сталкиваться с современной формой набегов — терроризмом. Причем рост технической оснащенности и возможностей нанесения урона террористическими действиями сделал эту угрозу особенно значимой в самые последние десятилетия. Экономический аспект терроризма и оценка внушительных потерь от него представлены в статье Николь и Марка Крейн⁸¹.

⁷⁹ Johnson, 2001.

⁸⁰ Hirshleifer, 2001.

⁸¹ Crain N., Crain M., 2006.

Во второй половине XX в. (до 11 сентября 2001 г.) при обсуждении проблем развивающихся стран насилие рассматривалось не как причина, а как следствие отсталости. Соответственно авторы рецептов предполагали, что для преодоления отсталости и порождаемых ею озлобления, склонности к насилию и терроризма, в частности, надо «дать беднякам надежду», точнее, накормить их и предоставить им некие первоначальные инвестиции, которые позволили бы бедным странам выйти на траекторию ускоренного догоняющего развития. Похожим образом начали интерпретировать кейнсианскую теорию «большого толчка», обосновывающую возможность вывода отсталой экономики на траекторию ускоренного роста с помощью разового скачка инвестиций⁸².

Политический спрос на такие экономические идеи был наиболее ярко продемонстрирован в известных докладах В. Брандта (1980, 1983) о необходимости регулярной и массовой помощи отсталым странам со стороны развитых. К сожалению, идеи плохо контролируемой «помощи» «черным дырам» бандитских государств очень устойчивы, что объясняется только мотивами рентоориентированного поведения. В этом же ряду можно привести всеобщее увлечение списаниями долгов странам, которые, вероятнее всего, используют улучшение финансовой ситуации для закупок нового оружия. Характерным примером такого подхода может быть публикация в «Public Choice» (2002) статьи Н. Гароупы и Ж. Гаты (принятой в редакцию, правда, еще летом 2000 г.) «Теория международных конфликтов — управление и санкции»⁸³. Авторы предлагают математическую модель оценки стимулов, возникающих при введении международных санкций против склонного к агрессии режима. Они обосновывают необходимость применять «пряник помощи» вместо «кнута санкций», так как это будто бы с большей вероятностью приведет к торжеству «голубей» над «ястребами» внутри страны-агрессора. Подобная дискуссия уже несколько лет ведется также на страницах журнала «Conflict Resolution»⁸⁴.

Относительно консервативные авторы, например Линдсей⁸⁵, используют тот же подход, но заменяют идею помощи идеей расширения практики договоров о свободной торговле для стимулирования промышленности и ремесел как альтернативы террористической деятельности.

М. Тэтчер (2003) резко осуждала идеи Брандта, утверждая, что сочувствие, замешанное на ложном чувстве вины, лишь вредит странам, чьи проблемы сводятся прежде всего к дурному и коррумпированному управлению. Она приводила цитату из выступления президента Танзании Д. Ньерере, который говорил: «Я заявляю, что это несправедливо: ставить подавляющую часть населения мира в положение нищих, лишенных достоинства. В едином мире, как и в едином государстве, если я богат потому, что вы бедны, или я беден потому, что вы богаты, перераспределение богатства в пользу бедных должно осуществляться по праву, а не из благотворительности». Действительно, инвестиционный климат общества «Rule of Force» таков, что исключает долгосрочный рост ВВП на душу населения. Удел этого показателя в таких странах — колебание около стабильных и удручающе низких значений⁸⁶. Поэтому восприятие положения «ты богат

⁸² Различные модификации этой теории обсуждались с 1943 г. для отсталых европейских стран до начала 1970-х гг. для так называемых развивающихся. См. обзор Р. Нуреева, 2001.

⁸³ Garoupa, Gata, 2002.

⁸⁴ Maoz, Katz, Ross, August 2002 или Sprecher, DeRouen, April 2002.

⁸⁵ Lindsey, 2003.

⁸⁶ См., к примеру, историческую статистику в работе: Мельянцева, 1996.

потому, что я беден» и наоборот для таких стран естественно, как естественны тяжелейшие экономические последствия социалистических экспериментов в и без того небогатой стране. Экономическая помощь рано или поздно начинает интерпретироваться лидерами таких стран как дань, уплачиваемая миром великому лидеру в знак признания его величия⁸⁷.

Даже опыт стран с переходной экономикой, чья институциональная структура существенно отличается от отсталых стран третьего мира с бандитскими режимами⁸⁸, показывает, что иностранная помощь эффективна там, где без нее вполне могут обойтись⁸⁹. Там, где институты создают стимулы для инвестиций и защищают индивида, его права, предоставляют возможность для долгосрочных трансакций, делают государство подотчетным и прозрачным для общества, каждый дополнительный доллар независимо от его источника тратится более или менее эффективно. Это означает, что с максимальным эффектом можно помогать беднякам в США или Швейцарии, но не в Руанде или Танзании.

Закончим рассмотрение сюжета о бедности как причине ненависти и террора упоминанием статьи М. Шермана (2001). Эта статья представляет редкий пример «политологического империализма» — вторжения политолога в сферу экономического анализа и прогноза с использованием соответствующего научного инструментария и здравого смысла. Автор, комментируя фразу Ш. Переса «мир на Ближнем Востоке воцарится лишь тогда, когда сравняется уровень ВВП в странах региона», отмечает: «Поскольку нет никаких шансов на то, что ВВП на душу населения в Египте (750 долл.) сравняется с израильским (17 500 долл.), мир будет достигнут только после снижения уровня ВВП в Израиле до 750 долл. в год на душу населения».

Отметим в связи с этим, что таргетирование «выравнивания» вообще бесперспективно. Попытки искусственного выравнивания уровней дохода и потребления посредством перераспределения без глубоких институциональных реформ в бедных странах и регионах чреватые выравниванием по низшему уровню не только на Ближнем Востоке.

Новая апология дорог к рабству

«Этический голод» Амартии Сена⁹⁰. Лауреат Нобелевской премии по экономике А. Сен нередко пишет на темы, выходящие далеко за пределы его специализации и сферы первоначальных интересов в экономике — общественного выбора.

В работе «Об этике и экономике» он формулирует понятия «этика», «этический» как связанные преимущественно с равномерностью распределения благ, их насильственным перераспределением в пользу назначенных властями (журналистами, лидерами общественного мнения) «бедных» («голодающих»).

Сен начинает свои рассуждения с порицания современной экономической науки и особенно экономистов классического либерального направления. Он упрекает их в уходе от этической, нормативной составляющей теории, в забвении этических норм и

⁸⁷ Например, Ким Ир Сен и Ким Чен Ир.

⁸⁸ Не все бедные страны управляются в настоящее время «бродячими» или «стационарными» бандитами. Не все страны, управляемые бандитами, бедные (к примеру — «нефтяные монархии»). Однако связь между отсутствующими гарантиями безопасности и неспособностью выйти на траекторию долгосрочного экономического роста представляется несомненной.

⁸⁹ Мау, Яновский, 2003.

⁹⁰ Сен А. Об этике и экономике. М.: Наука, 1996.

неспособности отразить своими моделями что-либо, кроме примитивного эгоизма при своекорыстном обмене⁹¹.

В частности, он бросает им упрек в однобоком понимании А. Смита, который, по его мнению, был сторонником взаимовыгодного сотрудничества исключительно в ограниченных масштабах отдельных сделок, а в целом был убежденным сторонником регулирования цен, высоких налогов и масштабного вмешательства государства «в пользу бедных».

Сен излагает свой подход, который он сам называет этическим, на примере проблемы голода. Объяснение истоков и причин голода автор готов черпать из любых абстрактных теоретических рассуждений (включая А. Смита), но только не из истории экономики. История же неопровержимо свидетельствует: голод как угроза выживанию сотен тысяч людей сопутствует:

либо докапиталистическим экономическим системам (являющимся безусловно патерналистскими, а не основанными на «своекорыстии», т.е. почти «этическими», согласно подходу А. Сена);

либо социалистическим экспериментам.

Следует подчеркнуть, что многие современные примеры (начиная с последнего этапа колониального периода) относятся именно к социалистическим (этатистским) экспериментам. Тогда администрация стала все чаще видеть "бремя белого человека", прежде всего, в том, чтобы строить дороги, больницы и школы а не гарантировать безопасность, законность и свободу контракта (к примеру, в Палестине, в Индии). Ту же традицию продолжили первые правительства независимой Индии, Индонезии, большинства африканских стран. Сопутствующий нередко такой политике голод списывать на "дикий капитализм", по меньшей мере, не вполне корректно.

Страны же, которые, по мнению А. Сена, построены на принципах «своекорыстной» организации экономики часто спешат на помощь голодающим, но **никогда сами в ней не нуждаются**. Голод как массовое явление, как угроза жизни там не наблюдается.

⁹¹ Здесь уместно напомнить о модели «большой семьи» (Barro, 1974) и о модели семейных отношений на основе любви с инвестициями каждого супруга в другого независимо от встречного потока инвестиций (G. Becker). Наличие и известность этих работ делают обвинения в адрес экономической науки несколько натянутыми. Что касается отсутствия озабоченности конечной точкой того маршрута, который избирают правительства, консультируемые этически озабоченными коллегами А. Сена и Дж.М. Кейнса, то эта озабоченность широко обсуждается в трудах Л. Мизеса, Ф. Хайека и других представителей австрийской школы. М. Фридман обозначил для менее понятливых коллег сам «сияющий путь» и конечную точку маршрута «этической экономики» как «дорогу к рабству». Можно не соглашаться с такой оценкой (хотя и сложно после краха столь многочисленных перераспределительных экспериментов в интересах бедных как на Востоке, так и на Западе). Однако никак нельзя утверждать, что современная экономическая наука не озабочена ничем, кроме примитивных обменов или того, что Сен назвал «этически ориентированным взглядом», противопоставляя его однобокости лишь ограниченно полезного, по его мнению, «инженерного подхода» (не задающего вопросы «что ведет к благу человека?» и «как надо жить?»).

Литература

- Вебер М.* Избранные произведения, М.: "Прогресс", 1990.
- Восленский М.С.* Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. М.: Советская Россия совместно с МП «Октябрь», 1991.
- Гайдар Е.* Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. М.: Дело, 2005.
- Голосов Г.В. и др.* Первый электоральный цикл в России 1993—1996. М.: Весь мир, 2000.
- Кочеткова О.* Экономические факторы электорального поведения (Опыт России 1995—1996 гг.). Научные труды. № 15. М.: ИЭПП, 1999.
- Лал Д.* Непреднамеренные последствия. М.: ИРИСЕН, 2007.
- Мау В., Жаворонков С., Яновский К. и др.* Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. Научные труды. № 68. М.: ИЭПП, 2003.
- Мельянцева В.* Восток и Запад во втором тысячелетии: экономика, история и современность. М.: МГУ, 1996.
- Мизес Л.* Социализм. Экономический и социологический анализ. М.: Catallaxy, 1994 [1922] (<http://mises.org/books/socialism/contents.aspx>).
- Мизес Л.* Бюрократия. Челябинск: Социум, 2006 [1944] (здесь и далее в квадратных скобках — годы первой публикации).
- Мизес Л.* Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М.: Изд-во «Дело» при участии изд-ва «Catallaxy», 1993 [1947; 1956].
- Мизес Л.* Человеческая деятельность: Трактат по экономической теории (Human Action. A Treatise on Economics [1949]) / пер. с англ. А. Куряева. Челябинск: Социум, 2005 (см. биографию Л. Мизеса на сайте Института Мизеса <http://mises.org/about/3248>).
- Нуреев Р.Н.* Экономическое развитие: модели становления рыночной экономики. М.: ИНФРА-М, 2001.
- Ольсон М.* Скрытая тропа к процветающей экономике // Становление рыночной экономики в странах Восточной Европы / под ред. К. Клагу, Г. Рауссера. М.: РГГУ, 1994.
- Пайнс Р.* Собственность и свобода. М.: Московская школа политических исследований, 2000.
- Тамбовцев В.* Реформы российского образования и экономическая теория // Вопросы экономики. 2005. № 3.
- Сен А.* "Об этике и экономике", М.: "Наука", 1996
- Смит В.* «Экспериментальная экономика» М.: 2008 «Ирисэн», «Мысль»
- Спенсер Г.* Личность и государство. М.: Социум, 2006 (The Man Versus the State. 1884).
- Хайек Ф.* Дорога к рабству. М.: Прогресс, 1993 [1944].
- Хайек Ф.* Пагубная самонадеянность. Ошибки социализма. М.: Изд-во «Новости» при участии изд-ва «Catallaxy», 1992 [1989]. http://www.libertarium.ru/l_lib_conceit0 (см. биографию Ф. Хайека на сайте Института Мизеса. <http://mises.org/about/3234>).
- Членов С.* Экономическая политика и революционная законность // Народное хозяйство. 1921. № 8—9.
- Яновский К.Э., Шульгин С.Г.* Институты, демократия и экономический рост: тест 180-летнего развития // Экономическая политика. 2008. № 3.

- Яновский К., Жаворонков С., Затковецкий И. и др.* Демократия как средство тушения пожара // *Общественные науки и современность*. 2007. № 2.
- Ясперс К.* Духовная ситуация времени // *Смысл и назначение истории*. М.: Республика, 1994.
- Acemoglu D., Jonson S., Robinson J.* The Colonial Origin of Comparative Development: An Empirical Investigation // *American Economic Review*. December 2001. Vol. 91.
- Barro R.J.* Are Government Bonds Net Wealth? // *Journal of Political Economy*. 1974. N 82.
- Crain N., Crain M.* Terrorized Economies // *Public Choice*, Springer. July 2006. Vol. 128(1).
- Drazen A.* Political Economy in Macroeconomics. Princeton University Press, 2000.
- Garoupa N., Gata J.F.* A Theory of International Conflict Management Sanctioning. Erratum, *Public Choice*, 112. 2002. Issue 1—2.
- Glaeser E.L., La Porta R., Zopez-de-Silanes F., Shleifer A.* Do Institution Cause Growth // *Journal of Economic Growth*. 2004. N 9.
- Hersshleifer J.* The Dark Side of the Force. Economic Foundation of the Conflict Theory. Cambridge University Press, 2001.
- Johnson P.* 21st Century Piracy: The Answer to Terrorism? Colonialism // *Wall Street Journal*. 6 October 2001.
- Lindsey B.* The Trade Front: Combating Terrorism with Open Markets // *Trade Policy Analysis*. 2003. N 24.
- Olson M.* Power and Prosperity. Basic Books. N.Y., 2000.
- Putnam R.D.* Bowling Alone: America's Declining Social Capital // *Journal of Democracy*. January 1995. Vol. 6. N 1; *Democracies in Flux: The Evolution of Social Capital in Contemporary Society* / Ed. by R.D. Putnam. Oxford University Press, 2002.
- Scully G.* Democide and Genocide as Rent-Seeking Activities // *Public Choice*, vol. 93 (1–2), pp. 77–97, 1997
- World Bank. Доклад о мировом развитии 2005 г. Как сделать инвестиционный климат благоприятным для всех. М.: Весь мир, 2005.
- World Bank. Breaking the Conflict Trap: Civil War and Development Policy. Washington, DC: World Bank; N.Y.: Oxford University Press, 2003.
- Yanovskiy K., Javoronkov S.* Electoral Demand for Secure Private Property: On the Edge of Human Capital and Institutions *Public Choice Society annual meeting San Antonio 2011* http://www.pubchoicesoc.org/papers_2011/Yanovskiy_Javoronkov.pdf.

Наблюдаемые провалы институциональных модернизаций 1990-х гг.

Глава 1

ОТСУТСТВУЮЩЕЕ ГОСУДАРСТВО: ПРОВАЛЫ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ, ЗАВИСИМЫЕ И КОРРУМПИРОВАННЫЕ СУДЫ, ПОЛИЦИЯ И СПЕЦСЛУЖБЫ

*«Понесет ли буржуазия теперь деньги в банк?», —
спросили мы одного российского буржуа...
Он нам ответил: «Неприкосновенность вкладов?
А где неприкосновенность вкладчиков? Никто не понесет».*

С. Членов. Экономическая политика
и революционная законность

Фундаментальным условием соблюдения гарантий частной собственности и высокого уровня доверия являются гарантии неприкосновенности личности. Среди таких гарантий преобладают права и институты, которые экономисты традиционно относят к политическим. Это не только вывод, который основывается на результатах ряда исследований стран с переходной экономикой последних лет⁹², но и неявная предпосылка всей классической экономической теории (о чем в аспекте права на судебную защиту писал еще А. Смит). Эта предпосылка настолько очевидная и старая, что о ней редко кто вспоминает.

Значение неприкосновенности собственника для обеспечения защиты собственности подзабыто многими коллегами в странах, где работает большинство ведущих экономистов. Это не удивительно – со времени казни английского короля Карла Первого минуло уже свыше 460 лет.

Эта глава посвящена провалам государств с переходной экономикой и слабой демократической традицией при поставке чистых общественных благ, к которым относят оборону, безопасность и правосудие. Иными словами, тема этой главы — институты, создающие (или не создающие) саму возможность существования реальной, а не только номинальной частной собственности, т.е. существования таких гарантий частной собственности, которые распространяются на самого частного собственника, его достоинство и имущество. При таких гарантиях у частного собственника нет

⁹² Некоторые основные результаты статистического анализа приведены в Приложении I.

необходимости "прижиматься" к государству и соответственно есть возможность четко определить границы собственности.

Самые важные для экономического роста институты

История не дает оснований полагать, что какие бы то ни было благоприятные «начальные условия», «начальный капитал» или «импульс» могут обеспечить экономический рост на века⁹³ (среднегодовые темпы роста ВВП на душу населения 1,5—2% и более) без разумных законов. Итак, вопрос в значительной мере сводится к тому, какие законы считать разумными и какой пакет законов является достаточным или хотя бы необходимым условием устойчивого роста. Причем решающую роль играет именно приобретение долгосрочной устойчивости⁹⁴.

Большую часть человеческой истории не наблюдался устойчивый рост подушевого ВВП (рис. 1.1).



*Международные доллары Гири — Хамис (Geary — Khamis) — условные единицы, рассчитанные на основе данных национальных ВВП по паритетам покупательной способности и в «средних мировых» ценах 1990 г.

Рис. 1.1. Динамика мирового подушевого ВВП за две тысячи лет, по оценке М. Мэддисона

Источник: Maddison, 2001, 2003.

Первыми на траекторию устойчивого роста подушевого ВВП вышли правовые демократии⁹⁵. Учитывая, что они же составляют подавляющее большинство в группе

⁹³ Ежегодно 1,5% роста ВВП на душу населения в течение 180 лет было бы достаточно, чтобы превратить небогатую страну даже по меркам конца XVIII в. (как, например, Китай — 600 долл. на душу населения в 1990 г.) в страну среднеразвитую (как Чехия и Аргентина). При годовых темпах роста 2% в течение 200 лет крайне отсталая африканская страна, подушевой ВВП которой составлял 400 долл. в начале XIX в., превратилась бы в высокоразвитую с подушевым ВВП, превышающим уровень Франции, Финляндии и Бельгии в 2000 г.

⁹⁴ См.: Яновский, Шутьгин, 2008.

⁹⁵ Разумеется, это не были демократии всеобщего избирательного права. С точки зрения защиты базовых прав и частной собственности они, однако, не уступали современным демократиям. Так, в Англии после избирательной реформы 1832 г. голосует меньшинство, но ценз формальный и любой упорно работающий взрослый человек может его преодолеть. Сравнительный анализ демократии налогоплательщика и современной демократии приведен в гл. 13.

стран с уровнем ВВП, превышающим 10 тыс. долл. на душу населения, есть серьезные основания высказать предположение, что для долгосрочной устойчивости требуются те институты, которые отличают правовые демократии от всех остальных государств, а сама такая устойчивость является практически синонимом высокоразвитости.

Это предположение обосновывается как анализом новейшей истории постсоциалистических стран⁹⁶, так и иными попытками сравнительного институционального анализа на большем интервале экономической истории XIX и XX вв.⁹⁷ Успешное догоняющее развитие не может быть обеспечено только притоком капитала (сбережениями) или только импортом знаний и технологий. Приток капитала, импорт знаний и технологий оказываются малополезными без импорта и укоренения эффективных институтов. Так, немало африканских стран (Сомали — один из ярких примеров, но он далеко не единственный) осталось на уровне развития тысячелетней давности. Появление в них электричества, телефонов, компьютеров и даже Интернета не меняет жизнь к лучшему. Эти достижения успешно «компенсируются» появлением у «бродячих бандитов» автомобилей, радиотелефонов, автоматов и гранат, что позволяет им блокировать стимулы к развитию.

Проблема влияния институтов на экономический рост обычно изучается на более широкой выборке стран, нежели посткоммунистические. Круг участников дискуссии по этой проблеме в последние десятилетия постоянно расширяется.

Из современных исследователей, изучающих проблемы влияния правовой системы на деловой климат, прежде всего следует выделить группу А. Шляйфера. В своих работах они обосновывают как на качественном уровне, так и статистически преимущества системы прецедентного права (Common Law) как системы с высоким уровнем независимости судей перед системой континентального права (Civil Law), где судьи изначально государственные служащие на зарплате в обычном государственном ведомстве, и описывают происхождение этих преимуществ⁹⁸. Авторы также подчеркивают связь независимого суда и экономического роста⁹⁹.

Выполненные ранее исследования (см. Приложение I) позволяют выделить ряд институтов как базовые (см. определение во Введении) и уделять им особое внимание при дальнейшем анализе. Речь идет о праве на жизнь (или риске смерти от рук «бродячих» или «стационарных» бандитов), неприкосновенности личности, включая и личность с редко встречающимися взглядами и личность, критически настроенную в отношении власти или наиболее распространенной религии и т.п.

По уровню гарантий этих прав все страны распадаются на страны «Rule of Law», управляемые преимущественно по закону, и страны дискреционного регулирования — «Rule of Force». Можно также выделить группу переходных (промежуточных) стран.

Важность институтов, обеспечивающих гарантии жизни и неприкосновенности личности, обусловлена тем, что при их отсутствии гарантии общепризнанного права частной собственности либо полностью исчезают, либо теряют смысл. Человек, находящийся в заключении и/или под угрозой смерти, как правило, соглашается отказаться от любых прав собственности. Важным является понимание

⁹⁶ May, Жаворонков, Яновский и др., 2003.

⁹⁷ Olson, 2000; Яновский, Шульгин, 2008.

⁹⁸ Glaeser, Shleifer, 2002; La Porta, Lopez-de-Silanes F., Shleifer, 2008.

⁹⁹ Glaeser, Shleifer et al., 2004.

лексикографического характера спроса (предпочтения) на жизнь и свободу¹⁰⁰, т.е. без жизни и свободы для экономического агента все остальные блага обесцениваются.

Пример. Египет, XIX в.

В XIX в. при активном военном лидере Мухаммеде-Али и его потомках в Египте были сделаны первые попытки модернизации по европейскому образцу. Это было вызвано усиливающимся военным и экономическим давлением со стороны передовых стран Европы, начало которому положила высадка в Египте войск Наполеона. В это же время Египет де-факто получил самостоятельность от Османской империи.

При Исмаил-паше реформы были продолжены, однако и на них наложилась специфика региона. Типичный «тоталитарный реформатор» устроил новую систему судов, ограничив права иностранцев (т.е. фактически круг лиц, пользовавшихся реальной неприкосновенностью личности, был сужен), учредил «выборное собрание», «уполномочив» его утверждать налоги и бюджет. Естественно, что в условиях отсутствия гарантий личной безопасности депутаты ни разу не рискнули всерьез воспользоваться своими огромными полномочиями. Исмаил-паша производил регулярные конфискации, увеличив свои владения, орошаемые системой каналов, с 24 тыс. до 400 тыс. га. Налоги (в основном поземельные) устанавливали и повышали произвольно, причем «плательщика налогов били и пытали, если он не платил»¹⁰¹.

Случай Египта XIX в. отнюдь не исключение. Подобные способы изъятия ресурсов были распространены и в нынешнем символе правовой демократии — Великобритании. Именно массовое сопротивление собственников таким практикам (как при короле Джоне Безземельном в XIII в., так и при Карле I в XVII в.) привело к созданию институтов, сделавших Англию на определенном этапе локомотивом мирового экономического роста.

Статистический анализ данных по странам мира за период 1820—2000 гг. (см. Приложение I) подтверждает гипотезу о том, что в долгосрочном периоде правовая демократия обеспечивает условия для заметно более высоких темпов экономического роста. Кроме того, такие страны демонстрируют способность экспортировать капиталы, знания, а в редких случаях даже эффективные институты, стимулируя тем самым рост всей мировой экономики.

Анализ данных иллюстрирует вывод, согласующийся как со здравым смыслом, так и с анализом индивидуальных стимулов и предпочтений. Рынок страхования человеческой жизни (страховая сумма сопоставима с приведенной стоимостью потока доходов за всю жизнь) и низкая эластичность спроса по доходам на услуги здравоохранения подтверждают предположение о лексикографическом характере спроса экономических агентов на такие блага, как жизнь и свобода. А значит, старинные способы отъема имущества путем лишения собственника свободы или угрозы лишения его жизни остаются чрезвычайно эффективными. Без реальных гарантий от применения этих способов любые формальные нормы, защищающие права собственности, не вызовут должного доверия у большинства экономических агентов.

¹⁰⁰ Речь идет о системе предпочтений, в которой сравнение полезности различных «корзин благ» идет в лексикографическом порядке, т.е. сначала сравнивается наиболее важная часть «корзины благ», если по ней выявляются предпочтения, то дальнейшие составляющие «корзины благ» уже не рассматриваются, если предпочтений по наиболее важной части не выявлено, то рассматривается следующая по важности часть «корзины благ» и т.д. Подробнее о лексикографическом характере спроса на жизнь и свободу см.: Яновский, Шульгин, 2008.

¹⁰¹ Лависс Э., Рамбо А. История XIX века: В 8 т. М.: СОЦЭКГИЗ, 1938—1939. Т. 8. Ч. 2. Гл. 1.

Эти наблюдения подкрепляют утверждение, что основа успехов правовой демократии — надлежащие гарантии неприкосновенности личности, в том числе личности, исповедующей веру, отличную от веры правителя или большинства сограждан, личности, позволяющей себе критику власти или большинства. Только при таких гарантиях можно говорить о надлежащем образе защищенной частной собственности и, следовательно, об условиях для долгосрочного процветания.

Итак, речь идет об институтах, от которых в идеале ожидается «поставка» чистых общественных благ, т.е. имеются в виду суд, правоохранительные органы и армия. Причем их состояние таково, что они обеспечивают защиту и равенство перед законом всем и сами не создают угроз личности собственника. Именно такие институты (по вышеприведенному наблюдению А. Смита) и обусловили успехи британских колоний по сравнению с испанскими. Теперь нужно лишь сравнить эти институты с теми, с которыми приходится сталкиваться предпринимателям, ведущим дела в России и других странах с молодой демократией.

Состояние и истоки проблем

Далее мы остановимся на общей проблеме для стран с молодой, находящейся в стадии становления демократией и переходной к рынку экономикой. Эта проблема заключается в неспособности властных структур даже приступить к строительству государства на основе принципиально новых базовых институтов.

Как правило, при революциях, не сводящихся к дворцовому перевороту или корректировке разделения полномочий между ветвями власти и наиболее влиятельными социальными группами, новые режимы не наследуют силовые структуры и судебную систему прежних режимов¹⁰².

Система обновляется путем замещения групп, сформировавшихся в недрах свергнутого режима, новыми группами, революционными, не укорененными в прежнем режиме, т.е. после революции баланс сил кардинально изменяется. Как отметил М. Макфол, наиболее успешными, т.е. устойчивыми, демократиями оказались те, в которых новый баланс власти после революции оказался смещенным в пользу новых групп, не связанных с прежним режимом¹⁰³.

В качестве примера можно привести опыт наших соседей по Центральной и Восточной Европе (Чехию, Словакию, Прибалтику, Польшу, Венгрию, новые земли Германии). Глубокие, фундаментально менявшие ситуацию судебные реформы проводились в США (где обвинение британской короны в разрушении независимости суда отражено даже в декларации), послевоенной Италии. Причем новые требования,

¹⁰² Кроме отчасти судов Англии. Там еще с эпохи Столетней гражданской войны (1337—1453) начала складываться сильная и независимая корпорация судей, относительно автономная даже в Средние века.

¹⁰³ *McFaul, Stoner-Weiss, 2004. P. 72—73.* См. эссе самого МакФола «Four Waves of democracy and dictatorship: Noncooperative transition in the Postcommunist world». В табл. 1 МакФолом представлена оценка распределения стран на плоскости «демократические — недемократические»; «баланс власти в пользу новых групп — в пользу представителей старого режима». Единственной относительно устойчивой переходной демократией с балансом в пользу старых групп названа Румыния. При этом в списке других устойчивых демократий все остальные страны — Хорватия, Чехия, Эстония, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения, Болгария, Монголия — помещены в группу, которая по шкале «баланс власти» отнесена к явно победившим новым группам. В этом списке, кроме достаточно смело включенной в него Монголии, все бесспорно. Однако ошибку с Монголией компенсирует упомянутая уже Румыния, в которой в ходе революции (декабрь 1989 г.) ядро старых групп было просто физически уничтожено.

возникшие в связи с радикальными изменениями правил игры, возможно, не являются здесь первостепенными. Хотя именно на этапе создания и начала внедрения новых законов правоприменительная практика и обеспечение выполнения судебных решений (enforcement) чрезвычайно важны, потому что никакое правило не закрепляется в практике, если последствия правонарушений не разъяснены.

Отчасти разрыв преемственности может быть объяснен борьбой групповых интересов, на этом мы остановимся подробнее в гл. 3.

Создание новой иерархии, новых структур, учреждений и ведомств зачастую требует меньших издержек, нежели обеспечение лояльности старых, даже если последние подвергаются существенной «чистке» и заполняются людьми, лояльными новой власти.

В самом начале российских реформ не уделялось систематического внимания проблемам судостроительства, правоохранительных органов и армии¹⁰⁴. Этот факт можно объяснить отсутствием опыта, на который можно было бы опереться (что прежде всего касается судебной реформы), а также жесткими политическими ограничениями и неспособностью реформаторов расширить своей политической активностью окно возможностей для реформ.

Среди политических ограничений выделяются два основных.

Первое — непродолжительный период политической поддержки реформ как «сверху», так и со стороны граждан.

Второе — в начальный период функционирования в российской власти фактически действовало негласное соглашение властей и силовых структур об отказе от вмешательства в дела друг друга. Правоохранительные органы и армия продолжали свое существование так, как если бы ничего не происходило, ограничиваясь чисто «косметическими» преобразованиями. При этом они сохраняли все признаки лояльности гражданской власти (и ее лидеру — президенту Б.Н. Ельцину), за исключением небольшого числа инцидентов (В.П. Баранников, А.Ф. Дунаев в 1993 г., А.В. Коржаков в 1996 г.).

Лидеры первого реформаторского правительства России предпочли сконцентрировать усилия на ряде исключительно важных направлений экономических реформ в самом узком смысле этого слова: на либерализации цен и торговли, на приватизации, на финансовой стабилизации. Эти задачи с большим или меньшим успехом решались. Несмотря на их исключительную важность, в первые месяцы и годы реформ они не только не затрагивали ядра старой системы институтов, но и со временем сами «уперлись» в ограничения, связанные с провалами государства на ключевых направлениях его ответственности: в сфере правосудия, безопасности и обороны. Практически все надежды на необратимость реформ возлагались на укрепление финансовой стабилизации вкупе с приватизацией. Приватизация должна была создать группы сильно мотивированных собственников, сгенерировать устойчивый спрос на защиту частной собственности. Однако в отсутствие сколько-нибудь эффективных гарантий собственника (из-за провалов в реформах судебной системы и правоохранительных органов) интерес к быстрому отъему слабозащищенной собственности конкурента зачастую перевешивал интерес к долгосрочной защите своей собственности¹⁰⁵.

¹⁰⁴ См.: Мау, 1995, 2000; Программа углубления экономических реформ. М.: Республика, 1992.

¹⁰⁵ Из выступления С.Г. Недорослева на круглом столе «Бизнес и власть» в Высшей школе экономики 13 декабря 2000 г.: «Подобное происходит сейчас с нашими средствами конкурентной борьбы. Мы

Страна надолго оказалась в своеобразной ситуации «падающей производительности» экономического законодательства и экономических реформ: при действующей судебной системе каждое новое улучшение экономического законодательства дает и будет давать все меньший эффект¹⁰⁶. В этом отличие первого десятилетия XX в. от начала 1990-х гг.: в начале 1990-х основные проблемы были в макроэкономической сфере, т.е. для их решения достаточно было общих политических действий в сфере законодательства¹⁰⁷.

Действительно, все новые институциональные решения работают ровно до первого конфликта, при котором выясняется, что нормальных механизмов его разрешения не существует. Стандартная и естественная для любого закона ссылка на судебный механизм разрешения споров, возникающих вокруг его применения, в такой ситуации блокирует возможности реализации новой нормы. Это обусловлено не столько высокими издержками частных лиц при обращении в суд, сколько неспособностью судебной системы завоевывать и поддерживать доверие. Эта неспособность объясняется и коррупцией в судебной системе, и «телефонным правом», и удручающе низким уровнем образования и компетентности судей.

В результате резко снижается эффективность всевозможных досудебных процедур, поиска компромисса в рамках частного арбитража. А такие процедуры позволяют экономить и деньги, и время при условии, что решение сильного, авторитетного, независимого, но законопослушного суда более или менее прогнозируемо. Тогда у обеих сторон есть представление о выигрышах и издержках, которые наступят в итоге всей судебной процедуры. Значит, в большинстве случаев есть пространство решений, которые улучшают положение участников спора по сравнению с тем состоянием, которое прогнозируется ими в будущем периоде. Итак, при условии, что прогнозы обеих сторон близки друг другу, компромисс возможен; если же каждая из сторон рассчитывает на значительный будущий выигрыш за счет оппонента, основа для компромисса может исчезнуть.

Невозможность наследования госаппарата старой власти (в особенности его правоохранительной и судебной составляющих) проявляется даже в ситуации значительно менее глубоких преобразований, чем были в России. Так, в коммунистическом Китае реформы Дэн Сяопина потребовали массовой смены кадров чиновников¹⁰⁸. Менее масштабные, но все же заметные перестановки потребовались и М. Тэтчер для подавления саботажа своих реформ государственным аппаратом¹⁰⁹.

обучаем прокуроров, милиционеров и налоговиков, подпитываем их деньгами, мы говорим им, что они могут внедряться в бизнес. В итоге же получается, что мы сами породили то, чем сейчас так возмущены, — усиление силовых структур. Это ведь произошло не потому, что туда пришли новые люди, и не потому, что они стали умнее. Мы сами воспитали у них желание и умение бороться с бизнесом. Я уж не говорю о том, что мы своим поведением развратили институты государственной власти до такой степени, что они уже не являются государственными институтами. Мы сами создаем и поддерживаем связи между чиновниками и бизнесом, т.е. сами себе растим могильщиков» (Либеральная миссия, 2001).

¹⁰⁶ May В. "Налоговая система: Верность ордынской традиции" "Ведомости" // 05.03.2007, 38 (1812) <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/121750/>

¹⁰⁷ Хотя в ряде сфер правоприменительные практики, отражавшие решимость властей применять новое законодательство, также играли важную роль. Так, применение после кризиса 1998 г. процедуры банкротства, в том числе к сырьевым предприятиям («Сиданко»), значимо и быстро повлияло на сокращение задолженности бюджету других предприятий.

¹⁰⁸ По утверждению Д. Ли, за 15 лет реформ в Китае сменилось 90% чиновников, начиная с уровня районного руководства и выше. Lee D. Changing Incentives of Chinese Bureaucracy // *American Economic Review*. March 1998.

¹⁰⁹ Перегудов, 1996.

При этом антитоталитарная революция в России не продемонстрировала больших темпов обновления, а самое главное, лидеры революции таких задач и не ставили. В результате обновление если и происходило, то главным образом за счет вновь созданных структур (Госкомимущества, Антимонопольного комитета, администрации президента и др.). Характерно, что в судебной системе, Вооруженных силах и правоохранительных органах не были созданы принципиально новые структуры¹¹⁰, укомплектованные новыми кадрами, хотя попытки предпринимались¹¹¹. И именно к этим лучше всех сохранившимся со времен тоталитаризма органам в наибольшей степени предъявляют претензии как общество, так и предприниматели¹¹².

Единственным действием, выпадавшим из общей тенденции, был Указ Президента РФ от 21 сентября 1993 г. «О поэтапной конституционной реформе», приостановивший деятельность увязшего в политических играх Конституционного Суда. По составу группа судей Конституционного Суда все же радикально отличалась (в лучшую сторону) от российского сообщества судей в целом, чьи полномочия не приостанавливались ни на минуту.

Отметим, что наибольшие успехи в продвижении экономических реформ были достигнуты в тех странах Восточной Европы, где власти после демократических революций решительно «очистили» силовые структуры и судебную систему от старых кадров: в бывшей ГДР, Чехии¹¹³, Польше, Эстонии.

Возможности постепенного реформирования правовой системы: реформы 1990—2000-х гг.

В сфере писанного формального права гарантии неприкосновенности собственника обеспечиваются, прежде всего, уголовным и уголовно-процессуальным законодательством и практиками его применения.

Нельзя сказать, что в 1990-е гг. в России ничего не было сделано для создания институтов, обеспечивающих безопасность граждан, правовой порядок, правосудие.

Однако во всех случаях ставка делалась на постепенные изменения с согласия руководства структур, подвергавшихся реформированию. Такие попытки легко блокируются нарастающими издержками реализации. При подобном сценарии обновлять кадры затруднительно. Тогда столь необходимыми, как показывает мировой опыт и опыт российской судебной реформы Александра II, гарантиями независимости судей могут воспользоваться и такие судьи, которые лишь дискредитируют реформу и не дают поднять престиж и общественный статус суда.

Оставшаяся от коммунистической эпохи судебная система служила лишь декоративным придатком партийно-государственной машины, потому что для защиты прав и законных интересов граждан, для разграничения прав и конфликтующих интересов

¹¹⁰ Новые исходя из стимулов, а также дисциплины и обученности — для армии; компактности и профессионализма — в МВД, независимости — в судебной системе и т.п.

¹¹¹ Попытки объединения КГБ и МВД; в армии — создание войск быстрого реагирования; в МВД — УБОП, ОМОН. Образование МЧС. Передача пенитенциарной системы в Минюст, создание мировых судов и Судебного департамента при Верховном Суде, службы судебных приставов, органов судейского сообщества в начале 1990-х гг. — съезды, квалификационные коллегии.

¹¹² См.: ВЦИОМ по заказу ИЭПП, 2008; Приложения 2 и 3.

¹¹³ См.: Закон Чешской и Словацкой Федеративной Республики «О люстрациях» 1991 г. // Естественные права человека, М., 1993; интервью с председателем полицейского президиума Чехии Иржи Коларом (Irji Kolar) (Caparini, Marenin, 2004).

эта система принципиально была непригодна в силу как самой организации, так и состава судейского корпуса (особенно в случаях значимых коммерческих и тяжких уголовных дел).

Реформа судебной системы начала 1990-х гг. резко подняла уровень защищенности судьи от влияния исполнительной и законодательной власти, сделав судей несменяемыми. Также появилась корпоративная структура, которая решает вопросы об отстранении судьи от должности. Довольно высок стал и заработок судьи, впрочем, зарплаты других судебных работников оставались на низком уровне.

Однако эта реформа не затронула других проблем системы. В силу выбранной стратегии реформ пришлось пожертвовать возможностями обновления судейского корпуса. По этой причине и по причине сохраняющейся весьма «ограниченной дееспособности» суда в сложных ситуациях общественный статус судьи остается невысоким. Суд подвержен коррупции, однако коррумпированный независимый суд — это не самый плохой из возможных вариантов.

Как подчеркнул исходя из польского опыта эксперт программы развития ООН (UNDP) В. Осятынский (в ходе дискуссии по реформе в Киргизии в 2005 г.), даже малоквалифицированный и коррумпированный, но независимый суд в Польше оказался лучше, нежели судебная система в своем прежнем состоянии, когда она была одновременно и зависимой, и коррумпированной.

Из опыта, в том числе и российской истории, видно, что опция зависимого некоррумпированного суда доступна только на исторически коротком интервале, а цена такого суда — масштабные репрессии. Но даже если бы такая опция и была доступна, можно с полной уверенностью утверждать, что для создания условий долгосрочного экономического роста такой вариант развития событий был бы наихудшим по сравнению с любыми вариантами, сопряженными с коррупцией.

Судьи, которые пытались использовать появившуюся независимость и полномочия для защиты прав граждан, зачастую отторгались в 1990-е гг. самим судейским сообществом, т.е. их лишали должностей, так как судейское сообщество было наделено в ходе реформы таким правом.

Суд и в начале XXI в. не избавился от коррупции, царившей в 1990-х гг.¹¹⁴, при том что независимость его резко снизилась. Речь идет о зависимости судей не только от чиновников (федеральных и региональных), но и от «судебной вертикали», ключевым элементом которой является право квалификационной коллегии отстранить судью от должности (прекратить его полномочия¹¹⁵). Сохраняется проблема не критичного обвинительного уклона – судьи по сути идентифицируют себя с обвинением, как и в 1990-е годы¹¹⁶.

Таким образом, гарантии независимости судьи обеспечиваются лишь «судебной корпорацией», а не самим законом, не сложностью и прозрачностью для общества его

¹¹⁴ См. к примеру Владимир Римский Судебная власть и взятки Отечественные записки 2012, 2(47) <http://magazines.russ.ru/oz/2012/2/r20.html>

¹¹⁵ Часть 2 ст. 15 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». Причем ст. 16 того же Закона оставляет определение гарантий неприкосновенности судей на регулирование обычным федеральным законом, а не определяет их сама. В соответствии с Положением о порядке работы квалификационных коллегий судей минимальная численность коллегии составляет 11 человек. Решение о прекращении полномочий принимается двумя третями от кворумного числа присутствующих на заседании членов. т.е. минимальное число — две трети от шести.

¹¹⁶ <https://pravo.ru/review/view/28518/>

процедур. «Судебная корпорация» была относительно сильна в период противостояния исполнительной и законодательной властей во второй половине 1990-х гг. Однако в 2000-е гг. ситуация резко изменилась. В результате не сумевшие завоевать авторитет в обществе судьи оказались весьма уязвимыми для давления исполнительной власти, которая имеет широкий спектр как формальных, так и неформальных возможностей влияния.

Законное недовольство и обоснованное раздражение в обществе и государстве неэффективностью и коррумпированностью судебной системы привели в начале XXI в. ко второй волне реформ. Однако в значительной степени она свелась к урезанию гарантий независимости суда и судей, что при низком авторитете суда не вызвало сопротивления в обществе, а также к процессу улучшения материального положения судов и судей.

Неудивительно, что, если в 1990-е гг. судьи нередко позволяли себе бросать вызов высшей исполнительной власти, когда находили это необходимым или целесообразным, в 2000-е гг. таких практик более не наблюдается.

Между тем сложившееся представление об избыточности существовавших ранее гарантий независимости суда никак не подтверждается массовой судебной практикой¹¹⁷.

Несмотря на позитивные процессы повышения оплаты труда судей, обеспечения судов надлежащими помещениями, оборудованием, престиж суда в обществе остается на очень низком уровне.

Осознание федеральными властями зависимости судов от губернаторов привело к поддержке идеи федеральных округов, которые по замыслу должны были вывести правоохранительные органы и суды из-под фактического руководства губернаторов. К сожалению, став самостоятельной политической структурой и ограничившись частичным решением проблемы приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, полпреды не сумели даже приступить к решению этой задачи. Недостаточность гарантий независимости судей и их низкие профессиональные качества предопределили податливость судов на давление силовых структур и прокуратуры. Эти органы воспринимаются судом если не как старший брат, то как близкий родственник. Кадры для всех этих органов поставляют одни и те же учебные заведения, а карьеры зачастую тесно переплетаются.

Такая ситуация подтверждается ничтожным процентом оправдательных приговоров при высоком проценте дел, отправляемых на доследование в силу недостаточности доказательной базы (что в нормальном суде в подавляющем большинстве случаев означает «сомнение в виновности», а следовательно, невиновность и оправдание).

Принятие 13 июня 1996 г. первого постсоветского Уголовного кодекса¹¹⁸ стало важным шагом на пути создания принципиально новой для России правовой системы, причем прежде всего в силу структуры, набора составов преступлений, предусмотренных

¹¹⁷ Так, снятие с выборов губернатора областным судом знакомые с этой практикой «сильные губернаторы» восприняли как явный признак некомпетентности своего бывшего коллеги. «Как это — собственный судья и снял?!» — отреагировал президент Татарстана М. Шаймиев на снятие судом с выборов в Курской области фаворита и действовавшего губернатора А. Руцкого.

¹¹⁸ Уголовный кодекс был подготовлен фактически еще первым составом Государственной Думы. Способность формальных норм улучшать ситуацию вопреки неформальным нормам и даже изменять весьма устойчивые неформальные нормы зачастую недооценивается. Так, новое уголовное законодательство вместе с Уголовно-исправительным кодексом 1997 г., как показало социологическое исследование среди заключенных российских тюрем, способствовало «существенной либерализации неформальных норм» даже в этой среде. См.: *Олейник, 1998*.

отдельной частью Кодекса. Этот набор включает, в частности, преступления против конституционных прав и свобод человека (гл. 19) и против правосудия (гл. 31).

Принятие нового Уголовно-процессуального кодекса подытожило десятилетнюю эволюцию этого раздела права, совершенствуемого решениями Конституционного Суда, очистившего старый УПК от многих родимых пятен старого репрессивного «правосудия». Однако и новый УПК вызывает обоснованную критику ведущих правозащитников и правозащитных организаций за недостаточно жесткую фиксацию принципа презумпции невиновности, недостаточно сильные гарантии равенства сторон в уголовном процессе.

К сожалению, новое законодательство осталось без необходимых институтов реализации: новой судебной системы и новых правоохранительных органов.

Суд присяжных, предусмотренный Конституцией, так и не заработал в полную силу, зато судьи уже учатся с этим «справляться» и добиваются обвинительных приговоров от малоискусшенных в законах присяжных.

Коллегии присяжных произвольно распускают (как в деле физика В. Данилова¹¹⁹), также произвольно приговор присяжных отменяется вышестоящими судами (как в деле военнослужащих С. Аракчеева и Е. Худякова), у обвинения и защиты нет равных прав на отвод кандидатур и жестких ограничений возможностей роспуска коллегии, а обсуждаемая возможность ограничить рассмотрение судом присяжных определенных категорий дел (связанных с террористической деятельностью¹²⁰) напоминает об опыте превращения запрета экстремистской пропаганды в инструмент против структур гражданского общества.

Важно отметить, что наличие сильной и надежно защищенной от давления коллегии присяжных несколько не умаляет роли судьи. Работа с коллегией делает его действия более прозрачными для общества, а самого судью — более независимым (от давления как исполнительной власти, так и старших коллег), потому что в ряде важных случаев присяжные берут на себя большую долю формальной ответственности за приговор.

Многие юристы и предприниматели отмечают, что система арбитражных судов отличается большей эффективностью, чем суды общей юрисдикции. Возможно, это объясняется лучшим качеством нормативной базы — арбитражный суд работает на основании отточенного на практике Арбитражно-процессуального кодекса (уже второго за период реформ АПК). Возможно, это связано большей насыщенностью этой системы новыми кадрами, а также и с тем, что арбитражные суды работают по округам, границы которых не совпадают с границами регионов и менее зависимы от губернаторов. Эта относительная эффективность «компенсируется» едва ли не большей коррумпированностью. Но даже бремя коррупции для предпринимателей создает меньшие проблемы, чем непредсказуемый и зависимый суд общей юрисдикции.

Иногда высказываются надежды на то, что Россия пока как-то обойдется без независимого суда или сможет найти эффективное решение в опыте успешно развивающихся авторитарных стран. Как показано в ряде работ¹²¹, опыт этих стран по использованию институтов стран-инвесторов применить в России в нынешних условиях явно не удастся.

¹¹⁹ <http://www.hro.org/actions/danilov/2004/11/05.php>.

¹²⁰ См., например: http://www.svobodanews.ru/archive/ru_new_s_zone/20090819/17/17.html?id=1803204.

¹²¹ *Мау, Яновский и др., 2003*; см. также гл. 9 этой книги о ситуации в КНР.

В качестве примера возможности успеха авторитарной модернизации без должных гарантий прав человека часто приводят Сингапур. Этот пример не вполне удачен. Он игнорирует опыт и историю этой страны.

До 1989 г. в стране была мощная и независимая судебная власть, которая венчалась Специальным судом палаты лордов в Лондоне (т.е. на них сингапурские правители никак повлиять не могли) и урезать которую авторитарным правителям Сингапура удалось только принятием поправок к Конституции 1989 г.¹²²

Такое делегирование власти испытанному и авторитетному институту в бывшей метрополии резко повышало доверие к местным судам и продолжило период "прививания" судам Сингапура высокой культуры Британского правосудия.

При этом характерно, что страна, которая в 1965-м стартовала с уровня 2600 долл. душевого ВВП в долларах 1990 г. (т.е. была уже не бедной, а вполне среднеразвитой), до 1989 г. росла в среднем по 7% с лишним в год, а потом темпы упали до 4,6%.

Конечно, это не доказывает само по себе важности независимого суда. Однако «контрдоказательство» на примере Сингапура принято быть никак не может.

Старые пути для новой реформы

Анализ международного опыта показывает, что, безусловно, наилучшие гарантии независимости как судебной системы в целом¹²³, так и, что самое важное, каждого конкретного судьи в отдельности обеспечивает система англосаксонского права.

Отговорки о чуждости России опыта прецедентного права не выдерживают серьезной критики. Единственный значимый опыт относительно независимого и эффективного суда в России (от судебной реформы Александра II до большевистского переворота) был в значительной мере построен на заимствовании из системы англосаксонского права (присяжные, высокий статус судьи).

Вся остальная «традиция российского права» и рассуждения о ее близости той или иной правовой традиции столь же правомерны и обоснованны, как утверждения о том, что Сирия является страной континентального права, а Нигерия — прецедентного права. Проблема в том, что учреждения, именуемые судами в Нигерии или Сирии, вообще никакого отношения к правовой традиции не имеют из-за отсутствия самостоятельного, значимого и уважаемого обществом суда. То же с определенными оговорками относительно некоторых периодов верно, к сожалению, и для большей части истории России. С этой точки зрения и с учетом главной проблемы российского правосудия — сочетания зависимости и коррумпированности — очевидно, что континентальная система Нидерландов куда ближе к английской или американской, чем к сирийской, просто потому, что и в Англии, и в Голландии суд есть, а в Сирии и Нигерии его нет.

Принципы реформирования судебной системы

Суть проблемы — в изменении мотивации судьи. Для изменения мотивации совершенно недостаточно принять меры к повышению доходов судей или к обеспечению презентабельности судебных зданий. Главное, что следует

¹²² См.: Сухарев, 2003.

¹²³ При наличии длительного перерыва в традиции функционирования независимого и компетентного суда особенно важно гарантировать независимость не только суда как института, судей как корпорации, но и судьи как облеченного властью и ответственностью лица, в том числе от самой корпорации и от «вышестоящих» судей. В противном случае требование ст. 120 Конституции России о подчинении судьи только закону невыполнимо.

обеспечить, — институциональные изменения, т.е. создать новые правила игры, в которых действует судья и которые влияют на его интересы и предпочтения.

Трансформацию надо начинать с верхних эшелонов судебной корпорации — верховных и региональных судов. Честность и эффективность высших инстанций, соответствие их профессиональной этике позволят постепенно трансформировать и суды первой инстанции. Иной подход, к сожалению, невозможен в силу нереальности обеспечить реформу соответствующим количеством судей с образованием, отвечающим новым требованиям.

Ключевым моментом является обеспечение независимости судьи, а не только независимости суда (как системы) или судей (как корпорации).

Длительность политики трансформации судебной системы. Реформа займет много времени и в конечном счете должна обеспечить смену целого поколения судей.

Источники рисков современной судебной системы

Политическая власть, влияющая на принимаемые решения прежде всего через назначение и отстранение судей.

Региональная власть, которая имеет влияние на судей и материальные стимулы для использования этого влияния.

Бизнес, склонный «покупать» решения суда.

Вышестоящие суды и особенно председатель суда. В ряде случаев источником такого риска является само судейское сообщество, не раз демонстрировавшее склонность к «неблагоприятному (ухудшающему) отбору»¹²⁴.

Угроза физической расправы над судьями (пока не характерна для России, за исключением Северного Кавказа).

Заимствованные из неудачных новаций и наихудших практик современных правовых государств допущения о фактической недееспособности и крайне ограниченных интеллектуальных способностях формально дееспособного гражданина (подробнее см. гл. 3, 13).

Судейский активизм, вытеснение индивидуальной независимости судей корпоративной.

Н. Симэн отметил связь нарастающих проблем качества правосудия в Канаде¹²⁵ и судейского активизма. Одним из показателей попыток суда пересмотреть свое место в системе власти и потеснить другие ее ветви является число попыток использовать наименее четко определенные конституционные нормы. Такие попытки фактически равносильны законодательной деятельности. В некоторых случаях, касающихся судебных требований усилить перераспределительную активность, обеспечить льготы и привилегии отдельным группам, происходит вторжение отчасти и в компетенцию исполнительной

¹²⁴ Это придает особую важность требованию персональной независимости судьи, а не только независимости суда в целом. Такая урезанная независимость толкает к воспроизводству олигархической, крайне политизированной судебной системы с неумолимо падающей эффективностью. (О проблемах «закрытых демократий» см.: Мау, Яновский, Жаворонков и др., 2007 (107-р).)

¹²⁵ Seeman, 2003. О проблеме качества правосудия свидетельствует рост жалоб (от нескольких десятков в год в 1980-е гг. до сотен к концу 1990-х) в Канадский юридический совет (Canadian Judicial Council). Этот орган, принимающий жалобы на поведение федеральных судей, призван обеспечивать большую прозрачность судебной системы и ответственность судей. Совет состоит из старших судей, включая председателей судов, их заместителей, и возглавляется председателем Верховного суда. Учрежден в соответствии с Законом 1971 г.

власти. Объектом большинства интерпретаций в Канаде стала Канадская хартия прав и свобод (Canadian Charter of Rights and Freedom). Содержательно многие толкования Хартии, по мнению Симэна, повышают защищенность прав канадцев. При этом растущее стремление судей Верховного суда толковать некоторые положения по-своему открывает дорогу для неограниченной экспансии власти судей в ущерб прерогативам парламента и правительства.

Здесь мы сталкиваемся с проблемой, на которой подробнее остановимся в книге 4. Независимость судебной системы может строиться по образцу Италии и Израиля, в которых судебная корпорация обладает несомненной независимостью. Сама судебная система при этом представляет собой олигархию старших судей, а рядовой судья может быть сравнительно легко отстранен от должности (см. анализ примера Израиля также в главе 2 книги 3). Такой тип гарантий независимости судебной системы не означает независимости суда (то есть ответственности каждого судьи только перед законом и, морально, перед обществом).

Заметим, что примеры изменения конституции с передачей полномочий от президента к премьер-министру использовались в новейшей истории для фактически продления полномочий лидера авторитарного типа (Р.Эрдоган, Турция) на неопределенный срок. При усугублении ситуации с неограниченным расширением полномочий суда диктатор будущего возможно предпочтет титул председателя Верховного суда титулу президента, премьер-министра или генерального секретаря.

Самым опасным направлением является толкование положений ст. 15 «О равенстве перед законом, о равной защите и о равном праве на льготы»¹²⁶. Идея «равного права на льготы» содержит почти в явном виде угрозу правам тех граждан, которые оказались наделены способностями, дающими им доходы и положение, вызывающие острое желание перераспределять льготы и компенсировать менее удачливым согражданам их объективное отставание.

Положение конституционного Акта о равном праве на льготы председатель Верховного суда назвал «Левиафаном прав», т.е. нормой права, дающей чрезвычайно широкие возможности для произвольных решений судьи¹²⁷.

Другим индикатором того, что роль Верховного суда меняется, по мнению Симэна, служат публичные выступления членов Верховного суда, т.е. Верховный суд пытается навязать себя обществу как власть, стоящая над властью.

Симэн обращает внимание на явления, сопровождающие расцвет судейского активизма в Канаде: на борьбу судей с повышением прозрачности процедуры назначений (во имя защиты прав кандидатов) и с самой возможностью критики судебной системы (в частности, за ее стремление подминать под себя другие ветви власти). По мнению некоторых старших судей, критика умаляет власть закона (с которой, естественно, отождествляются личности критикуемых судей) и наносит ущерб авторитету судебной системы.

По мысли Симэна, судейский активизм подрывает основы демократии и таит угрозу узурпации власти старшими судьями.

¹²⁶ Equal treatment before and under the law, and equal protection and benefit of the law without discrimination.

¹²⁷ LeRoy, 2003.

Разделение властей — одна из важнейших гарантий прав собственности. Она слабеет при любом дисбалансе — будь то гипертрофированное усиление исполнительной власти, навязывающей судебной системе и гражданам произвольное (избирательное) толкование права, или навязывание судебной системой своего понимания равенства гражданских прав (например, некоторые требования антидискриминационного законодательства в США превращают «право на защиту от дискриминации» в обязанность собственника сдавать жилье не тому, кому он сам пожелает).

Важным преимуществом разделения властей является высокая прозрачность, предсказуемость и проработанность законодательных решений. Процедуры чтений в парламенте, открытые для прессы и граждан, с предварительной публикацией законопроектов оставляют возможность лицам и группам, чьи права могут пострадать, обратиться к законодателям со своими предложениями, прежде чем они столкнутся с необходимостью требовать изменения уже действующей нормы. Сложность процедуры затрудняет частые изменения закона, что само по себе полезно для общества, так как повышает правовую определенность.

В системе разделения властей существует практика кодификации парламентом эффективных судебных практик, равно как пересмотра неэффективных¹²⁸. Такие решения принимаются в рамках стандартной парламентской процедуры, по итогам продолжительных дискуссий как в палатах парламента, так и в прессе. Это старый и надежно работающий механизм. Замена его на принятие решений узкой группой лиц, независимых от интересов огромного большинства экономических агентов и прессы, чревата более частыми и, что существенно, плохо предсказуемыми изменениями закона, представляется по меньшей мере рискованным экспериментом.

Следует отметить тот факт, что иски в защиту «равных прав на привилегии» по 15-й статье Хартии¹²⁹ рассматривались Верховным судом Канады в течение первого десятилетия после ее принятия очень осторожно. Первое решение, несмотря на сотни поданных исков, было принято только в 1989 г. Однако в дальнейшем соблазн «всесильного толкователя» все более перевешивает здравый смысл и осторожность.

Этот опыт важен для строительства независимой, беспристрастной и ответственной судебной системы в России в связи с наличием аналогичных статей в Конституции Российской Федерации, прежде всего ст. 19 о «равенстве прав и свобод вне зависимости...». В этой статье не прописаны напрямую льготы, однако есть требование ч. 3 ст. 15 о «равенстве в возможности реализации прав» мужчиной и женщиной, открывающее дорогу для государственных экспериментов над свободным рынком труда «в защиту прав» женщин. Аналогичный по смыслу потенциал заложен в п. 4 ст. 32 о равном доступе к государственной службе, а также в ст. 38—44 и общей направленности Конституции, задаваемой п. 1 ст. 7 и всей традицией восприятия самих понятий «закон» и «справедливость» в России.

¹²⁸ Хорошим примером является история, связанная с делом Кело против города Нью-Лондон (*Kelo v. City of New London*). Судебные власти не сумели защитить частную собственность граждан, согласившись с применимостью принципа *eminent domain* (право на отчуждение собственности для общественных нужд) в расширенной трактовке. Поскольку явно несправедливое решение, нарушающее право частной собственности, стало благодаря упорной защите собственников широко известным в стране и очень непопулярным, в дело вмешались законодатели. Принцип *eminent domain* был уточнен и сужен так, чтобы подобная ситуация не повторялась (*Benedict, 2009*).

¹²⁹ Имеется в виду Канадская хартия прав и свобод.

Возможным решением проблемы без пересмотра Конституции¹³⁰ могло бы стать законодательное определение данных в Конституции понятий, которое конкретизировало и максимально сузило бы возможности судебного толкования для обеспечения гарантий ст. 55 (об ограничениях для обеспечения «прав и законных интересов других лиц»). Среди таких прав других лиц следует отметить различные аспекты права частной собственности, защищаемой ст. 34—37 и ст. 10 (о разделении властей, для чего целесообразно напрямую указать в преамбуле соответствующего закона на угрозу судебного активизма при осуществлении «социальных прав» — льгот и о фундаментальной противоправности подобных устремлений).

Для сравнительного межстранового анализа судебного активизма можно было бы использовать следующие показатели¹³¹:

наличие случаев вмешательства старших судей в политические процессы (пример Конституционного Суда РФ 1993 г., судебной системы Италии в ходе операции «чистые руки»);

число (или наличие) дел, широко обсуждавшихся в прессе, имеющих политическое значение и создающих новую норму со ссылкой на Конституцию;

наличие случаев политического мотивирования решений (т.е. с мотивировкой «преступление против власти закона», «преступление против демократии» и т.п.);

число (или наличие) решений, отменяющих решения других ветвей власти, особенно ветвей власти с политической ориентацией, отличной от политической ориентации правительства¹³²;

принятие решений, ограничивающих возможности (повышающих издержки) поставки чистых общественных благ¹³³.

Центральной задачей судебной реформы является нейтрализация (и недопущение разрастания) перечисленных ранее рисков. Рассматриваемые ниже мероприятия нацелены на решение этой задачи.

Начинать, как уже отмечалось выше, целесообразно с федеральных судей регионального и верховного уровней. Повышение эффективности этого слоя судебного сообщества окажет положительное влияние на всю систему судопроизводства. Кроме

¹³⁰ Пересмотр нежелателен прежде всего из соображений охраны ее стабильности и приоритетного правового статуса.

¹³¹ Наряду с предложенными канадскими коллегами примерами (количеством) дел, навязывающих государству перераспределительные практики под видом защиты конституционных прав, и медийной активностью старших судей.

¹³² Отсутствие таких решений, строго говоря, не означает отсутствия «судейского активизма», но наличие свидетельствует о вероятной политизации, обычно сопровождающей «активизм»; в особенности, если давление оказывается на правительство, придерживающееся концепции «компактного государства» — поставщика чистых общественных благ, а поддержка — правительствам, придерживающимся концепции «заботливого государства» — поставщика преимущественно смешанных общественных благ.

¹³³ Речь идет о не слишком актуальной пока в России проблеме старых демократий, навязывающих государству необходимость защищать жизнь, собственность, свободу и достоинство не только собственных граждан (а на своей территории и легально проживающих резидентов или легально въехавших визитеров), но некоего расширенного (а то и вовсе неограниченного) круга лиц по усмотрению суда наравне или даже в ущерб фундаментальным правам граждан-налогоплательщиков. Подробнее см. гл. 11 — о проблемах борьбы с террором в условиях обязательства предоставления иностранному гражданскому населению, контролируемому вооруженным врагом, равных гарантий со своими гражданами, а в ряде случаев даже и приоритетных гарантий.

того, обеспечить должный уровень кадрового обновления сразу во всех судах низшей инстанции будет крайне затруднительно.

Возможные направления проведения судебной реформы

Совершенствование процедуры назначения судей

При рассмотрении кандидатуры на должность федерального судьи должны приниматься во внимание следующие обстоятельства:

- удовлетворение определенным формальным критериям (см. табл. 1.1);
- квалификационный экзамен. Его может сдать любой человек, удовлетворяющий формальным критериям и желающий занять должность судьи;
- из граждан, сдавших квалификационный экзамен, формируется резерв на замещение судебных должностей. Список резерва должен быть открытым для ознакомления общественности;

Таблица 1.1

Условия выдвижения в федеральные судьи

№ п/п	Тип требования	Содержание, требования, критерии	Комментарий
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
1	Образование	Юридическое, причем речь идет о выпускниках вузов из закрытого списка, разработанного судебным сообществом и утвержденного Президентом РФ. Список может пересматриваться один раз в несколько лет (например, в семь лет); только очное (очная магистратура); допускаются выпускники ведущих зарубежных университетов (чьи дипломы должны автоматически нострафицироваться) по списку; допускаются выпускники любых иных юридических вузов и факультетов, защитившие кандидатские или докторские диссертации по праву в вузах по утвержденному списку	Для успеха судебной реформы, включая возможность качественно менять ситуацию кадрового обновления, необходимо сначала сформировать задел кандидатур, а затем уже в ходе реформы обеспечить воспроизводство новых кандидатов, удовлетворяющих основным требованиям. Уровень требований должен быть существенно повышен. То же касается адвокатов, так как из них будет рекрутироваться большинство кандидатур в судьи
2	Практика	Наличие юридической (10 лет) (возможно, сначала до 5 лет) практики в следующих сферах: адвокатура; преподавание в юридическом вузе	Отбор уже состоявшихся, опытных, доказавших на практике свой профессионализм юристов с хорошей репутацией

		(по тому же списку, включая иностранные);опыт участия в правозащитной деятельности независимых от властей организаций, работающих в России не менее 20 лет;юридическая практика в крупном бизнесе	
3	Возрастной ценз	40 лет. Для судов низшей инстанции — 35 лет	
4	Имущественный ценз	Сумма уплаченного подоходного налога за 5 лет предыдущей деятельности должна составить не менее 1 млн руб. (цифра условная, но она должна быть значительной). Это не распространяется на судей, которые продвигаются по службе.Наличие недвижимости (возможно указание оценочной суммы или площади земли и жилья, находящихся в собственности), включая пакет финансовых активов	Благосостояние — одна из важных составляющих независимости судьи и одна из гарантий, защищающих от коррупции
5	Дополнительные требования для арбитражных судей	Наличие опыта работы в бизнесеВозможно, более высокий имущественный ценз	

назначение федеральных судей является политическим действием, т.е. осуществляется Президентом РФ при наличии заключения представителей судебного сообщества. Заключение не является решающим, но оно должно быть известно и президенту, и обществу. Для повышения прозрачности процесса целесообразно предварять назначения парламентскими слушаниями (для мировых судей — в законодательном собрании субъекта Федерации).

Одним из результатов реформы должно стать создание такого статуса судьи, как государственного, так и общественного, при котором занятие должности судьи

расценивалось бы как вершина успешной юридической карьеры. Ориентиром является судья в англосаксонских судебных системах.

Условия функционирования судьи — личные гарантии независимости

Пожизненное назначение федеральных судей по новой процедуре (срок пребывания в должности судей низших инстанций должен быть ограничен 10—15 годами).

Сохранение федеральными судьями должности до 70 лет с переводом затем в статус судьи-консультанта с неснижаемым окладом.

Сложная процедура отстранения (суд импичмента) федерального судьи от должности. Например, отстранение квалифицированным большинством верхней палаты Федерального Собрания (для верховных и региональных судов) при наличии соответствующего заключения Верховного Суда о юридической обоснованности обвинения.

Ограничение роли председателя суда. Он должен быть не административным руководителем суда, а только координатором¹³⁴. Все функции, выполняемые сейчас председателем суда, должны быть автоматизированы если не буквально, то на уровне бюрократической процедуры.

Ограничения на возможность роспуска коллегий присяжных. Повышение эффективности их функционирования.

При выполнении этих условий для федеральных судей судьи мировых судов могли бы быть непрофессионалами, избираемыми населением. Причем их деятельность, вероятно, не должна быть оплачиваема. Зато все внешние привилегии (титул, мантия) должны быть такими же, как у федерального судьи. Жизненный опыт и компактный образовательный курс давали бы достаточный багаж для решения мелких споров. Имущественное и общественное положение судьи, престиж как один из главных мотивов выдвижения в сочетании с незначительностью споров решали бы проблему коррупции. Невключенность в судейскую корпорацию усиливала бы независимость такого судьи. Последнее косвенно подтверждается раздражением сторонников создания жесткой судейской вертикали (т.е. сохранения только корпоративной, но не личной независимости судей) из числа «либералов» в США. Местные элитисты лоббируют сложную и непрозрачную систему назначений «в соответствии с заслугами и способностями» вместо выборов¹³⁵.

Открытость судебной процедуры

Онлайн-публикация решений судов в Интернете в установленные сроки.

Выдача юридически значимого электронного документа (аудиофайла и официально согласованной сторонами расшифровки) представителям сторон в день оглашения решения суда.

Неограниченная по времени (с начала реформ) и по числу оплачиваемых копий обязательная выдача представителям сторон печатных и должным образом оформленных (принимаемых судом и другими органами власти) решений.

Право на присутствие в зале суда общественных организаций.

¹³⁴ Институт председателя суда в качестве судьи-надзорщика вполне вписывается в итальянскую систему корпоративной независимости. Но ему нет места в англосаксонской системе, где уровень гарантий независимости каждого судьи таков, что никаких возможностей воздействия у такого «надзорщика» не остается.

¹³⁵ <http://judgesonmerit.org/> ; реакцию защитников традиций американской свободы на эти инициативы см., в частности, здесь: <http://www.heritage.org/events/2010/09/the-assault-on-the-elected-judiciary>.

Подчинение судебных исполнителей суду

По прошествии 5 лет судьям «нового образца» передаются спецподразделения по охране судей в особых ситуациях, а также для реализации решений в случаях, установленных законом (по приказу судьи, выданному в установленном порядке).

Численность судейского корпуса

Предлагаемые меры по ужесточению требований к судьям нереализуемы без пересмотра концепции построения всей судебной системы, в частности, без отказа от принципа решения проблемы перегруженности судей увеличением их численности (табл. 1.2).

Таблица 1.2

Численность судейского корпуса (суды общей юрисдикции) в 1998—2009 гг. и предложения по ее увеличению (как обоснование запроса на финансирование)

Год	Численность судей ^а	Требуемая численность судей	Численность судейского аппарата ^б	Требуемая численность судейского аппарата
1998 ^в	15 732	35 734	31 815	225 188
2000 ^г	16 742	35 734	38 379	—
2007 ^д	23 172	—	61 161	—
2009 ^е	23 172	—	63 793	—

^а Судей судов общей юрисдикции (без мировых судей).

^б Без персонала по охране и обслуживанию зданий, транспортного хозяйства.

^в См.: Постановление Совета судей Российской Федерации от 30 октября 1998 г. Москва.

^г См.: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 17 — пояснительная записка к проекту Закона «О приведении штатной численности судей и работников аппаратов федеральных судов общей юрисдикции в соответствие с нормами нагрузки».

^д Согласно Федеральному закону от 19 декабря 2006 г. № 238-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2007 год».

^е Согласно Федеральному закону от 28 апреля 2009 г. № 76-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2009 год».

Как видно из табл. 1.2, численность судей сильно выросла за 10 лет. Более того, расширение состава мировых судей (6273 на 1 января 2008 г. при 7367 вакансиях)¹³⁶ довело общий состав почти до того уровня, который в конце 1990-х самим судьям казался

¹³⁶ Данные Судебного департамента при ВС РФ, 2008. http://www.cdep.ru/material.asp?material_id=330.

достаточным. Следует отметить, что, несмотря на рост, численность вспомогательного персонала далека от оптимальной (как она виделась самим судьям в 1998 г.¹³⁷).

Проблема перегрузки не имеет количественного решения, но имеет качественное. При резком повышении качества работы судов и авторитета судей, при замене корпуса адвокатов граждане будут сталкиваться с проблемой длительного ожидания суда и высоких издержек (прежде всего на адвокатов). Однако предсказуемость судебных решений сделает доведение спора до суда в подавляющем большинстве случаев делом бессмысленным и создаст стимулы к досудебному разрешению гражданских споров.

Резкое ужесточение требований судов нового образца к следствию в сочетании с существенным сокращением числа преступлений, по которым может назначаться лишение свободы как мера наказания, разгрузит суды и от значительного числа уголовных дел.

Значение правоприменительных практик

По мере роста доверия общества к суду и судьям, роста престижа судебной корпорации, уровня образования судей и качества их решений можно будет рассмотреть вопрос о возможности расширить сферу применения прецедентного права и решений пленумов Верховного Суда. Следование прецеденту способно повысить унификацию судебных решений, обеспечить равенство всех рыночных агентов перед судом, повысить предсказуемость таких решений.

Разумеется, судебный прецедент вступившего в силу решения суда, включая Верховный и Конституционный суды, может преодолеваться решением законодателя, с тем чтобы не позволить развиваться «судейскому активизму».

Законодательство и правоприменительные практики должны основываться на допущении наличия у сторон здравого смысла, на уважении традиций и обычаев, не противоречащих морали и здравому смыслу. Соответственно законодательство о правах потребителя должно содержать нормы, ограничивающие возможность его применения для взыскания чрезмерных выплат с предпринимателей. Действующее законодательство о правах потребителя в России, США и Европе основывается на допущении, причем не просто об отсутствии у потребителя здравого смысла, но фактически о его слабоумии, ограниченной дееспособности¹³⁸.

Правоохранительные органы

Моя милиция¹³⁹ — наше наследие

Гигантские по численности, сопоставимой с армией, правоохранительные органы не в состоянии выполнять поставленные перед ними задачи, но наделены явно избыточными полномочиями. Их основные задачи — это прежде всего проведение следствия (для прокуратуры) и «предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений» (для милиции). Милиция поставлена перед выбором: использовать свои полномочия для извлечения административной ренты или

¹³⁷ См.: Постановление Совета судей Российской Федерации от 30 октября 1998 г., Москва.

¹³⁸ Процессы против табачных компаний, против «Макдоналдса» в связи с высокой температурой опрокинутого на себя кофе и т.п.

¹³⁹ В России 1 марта 2011 г. вступил в силу Закон «О полиции» от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ. Вместо названия «милиция» вводится название «полиция». В книге мы продолжаем использовать термин «милиция». Подробнее Закон «О полиции» обсуждается ниже.

тратить свои скудные ресурсы для защиты граждан и их имущества. Агрегированная структура предпочтений сотрудников милиции известна и по достоинству оценена обществом.

До вступления в силу Закона № 3-ФЗ «О полиции» от 7 февраля 2011 г. полномочия милиции регулировались Законом «О милиции» № 1026-1 от 18 апреля 1991 г., который вступил в силу еще при социалистическом государстве и претерпел за 15 лет около 30 редакций, а также несколькими конкретизирующими законами (Закон «Об оперативно-розыскной деятельности» и др.)

Милиции были предоставлены права проверять у любых физических и юридических лиц лицензии на совершение определенных видов деятельности, получать любые справки, копии и документы, изымать материальные ценности, опечатывать кассу и, более того, во внесудебном порядке приостанавливать деятельность предприятия, в случае если только заподозрены нарушения¹⁴⁰. Сроки, на которые изымаются ценности, опечатывается касса или помещения, до недавних пор не были ничем нормированы. В полном соответствии с Законом сотрудники милиции проводили осмотры на любом предприятии. Среди полномочий милиции значились самые экзотические, например учет копировальных аппаратов. Таким образом, милиционер на абсолютно легальных основаниях мог нанести проверкой и арестом имущества такой ущерб, что для предпринимателя создавался стимул договариваться любой ценой. Значительная часть предпринимателей действует в сфере розничной торговли, где сроки годности товара ограничены. Это, в свою очередь, не могло не вести к росту appetites проверяющих.

Развернувшаяся в кругах экспертов и чиновников в середине 2000-х гг. дискуссия об очевидной избыточности полномочий милиции вылилась в ряд поправок в законодательство и нормативные акты, которые несколько упорядочили ее деятельность. Теперь милиционер не мог проверить предприятие, просто войдя с улицы, для проведения проверок необходимы письменное указание начальника, имеющиеся данные по правонарушениям, а также наличие понятых при проверках и т.п. Некоторые второстепенные полномочия милиции были ликвидированы. Одновременно имела место и дальнейшая экспансия правоохранительных органов — так, в 2003 г. в Закон «О милиции» внесены поправки, предусматривающие подключение милиции еще и к налоговым проверкам.

В 2008 г. в рамках объявленного Президентом России Д. Медведевым курса на защиту бизнеса от чиновничьего произвола были приняты во многом революционные поправки в законодательство. Так, из Закона «О милиции» наконец-то изымается чрезвычайно удобный для коррумпированных сотрудников п. 25 ст. 11 — о проверках на любой предмет по подозрению в совершении уголовных или административных правонарушений

¹⁴⁰ Действовавшая до 2005 г. редакция п. 25 ст. 11 Закона говорила сама за себя: «При наличии данных о влекущем уголовную или административную ответственность нарушении законодательства, регулирующего финансовую, хозяйственную, предпринимательскую и торговую деятельность», сотрудники милиции имеют право «беспрепятственно входить в помещения... проводить осмотр производственных, складских, торговых и иных служебных помещений, транспортных средств, других мест хранения и использования имущества... изымать необходимые документы на материальные ценности, денежные средства, кредитные и финансовые операции, а также образцы сырья и продукции, опечатывать кассы, помещения и места хранения документов, денег и товарно-материальных ценностей... требовать обязательного проведения проверок, инвентаризаций и ревизий производственной и финансово-хозяйственной деятельности организаций, а также проводить их, приостанавливать до устранения допущенных нарушений законодательства деятельность предприятий торговли в случае неисполнения ими законного требования сотрудника милиции о прекращении правонарушения».

и п. 35 — участие в налоговых проверках (впрочем, ст. 33 под другой формулировкой сохраняет налоговые проверки, добавляя «в соответствии с законодательством»). Кроме того, продолжительность проверок ограничивается. Хотя правила не так легки для предпринимателя и сложны для контролирующих органов, проверку можно приостанавливать на срок до двух месяцев, потом еще на месяц, а сама проверка может длиться четыре недели. По законопроекту внеплановые проверки по звонку могут проводиться, только если это касается угрозы жизни и здоровью людей и при наличии конкретного заявителя.

Но даже этот революционный законопроект повторяет большинство недостатков действующего законодательства, выводя из границ его действия налоговые органы, валютный, бюджетный, таможенный контроль. Да и ограничение внеплановых проверок не так просто, ибо в законопроектах не содержатся требования о раскрытии информации о «сигнале» тому, на кого этот «сигнал» поступил, т.е. можно сказать, что у нас есть заявление от некоего лица, которое нами установлено, а раскрывать мы его вам не обязаны. И это лицо может писать свои заявления каждый день, и контролирующий орган будет приходить каждый день. А главное, никто их не накажет в случае, если «сигналы» не подтвердились. Плохо прописана компенсация вреда от неправомερных (да и правомερных) действий контролирующих органов. Особенно это касается приостановления деятельности предприятия.

Независимо от того, какой окончательный вид примут законопроекты по защите бизнеса, приведенные примеры показывают, что избыточные полномочия так просто не исчезают, а их защитники не сдаются.

Поэтому в сфере защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей в целом при проведении государственного контроля и надзора необходимо распространить действие его принципов не только на второстепенные контролирующие ведомства, но и на такие ключевые виды проверок, которые угрожают деятельности предпринимателя (проверки налоговых служб, служб лицензионного контроля). Должны быть учтены и исключены применяемые налоговыми органами ухищрения, например проведение повторных проверок под видом «встречных» — мол, мы проверяем не вас, а своих сотрудников и т.п.

Разумеется, нельзя предусмотреть всего. Однако санкцию на внеплановые действия целесообразно закрепить за одной спецслужбой с соблюдением всех условий (мотивированных подозрений, компенсации причиненного вреда и упущенной выгоды и т.п.).

Осенью 2008 г. заговорили и об обеспечении хотя бы частичной неприкосновенности самого предпринимателя, а не только его бизнеса. В парламенте прошли слушания о моратории на арест подозреваемых в правонарушениях по ряду экономических статей Уголовного кодекса, чаще всего используемых со злоупотреблениями, в том числе для рейдерских захватов бизнеса. Это касается обвинений в налоговых преступлениях, мошенничестве, кражах — в этом случае надо активно использовать принятую во всем мире практику денежных залогов и поручительств.

Принятый в итоге Федеральный закон от 7 апреля 2010 г. № 60-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в целом соответствует заявленным намерениям авторов. Но, принятый с учетом известных политических ограничений, он пока является лишь первой декларацией власти о намерении решить проблему, нежели ее настоящим решением. Действительно, суды

поначалу оказались не в состоянии самостоятельно определить, что есть «предпринимательская деятельность»¹⁴¹. Верховный Суд дал судьям более чем достаточное при наличии здравого смысла определение¹⁴². При обсуждении проблемы с журналистами председатель Верховного Суда В. Лебедев пояснил свое понимание закона: «Есть предприниматель, его работа зарегистрирована, и целью является извлечение выгоды. Он совершил одно из преступлений, предусмотренных Уголовным кодексом, тогда на него распространяются новые правила избрания меры пресечения»¹⁴³.

С учетом долгосрочных проблем нашей судебной системы, имеющей обвинительный уклон, уголовно-процессуальное законодательство стоит максимально упростить и смягчить для лиц, не обвиняемых в совершении преступлений насильственного характера, а также преступлений, относимых к категории тяжких. Например, суммы денежного залога могли бы быть установлены законодательно и быть одинаковыми для всех обвиняемых в совершении экономических преступлений. В российских условиях нежелательно оставлять это решение на усмотрение судьи, что усиливает стимулы к коррупционному поведению. Тем более что вместо четкой отсылки на группу статей или глав УК новый Закон ограничивает сферу применения преступлениями, «совершенными в сфере предпринимательской деятельности», что оставляет определенный простор для толкований и соответственно для произвола.

Дополнительным барьером на пути злоупотребления преследованием за налоговые преступления мог бы стать запрет лишения свободы за налоговые преступления, если не доказан и *преступный умысел, и сговор группы лиц*, т.е. необходим пересмотр ст. 194, 198 и 199 УК РФ и введение запрета в УПК выбирать по таким преступлениям в качестве меры пресечения заключение под стражу.

Главным барьером на пути злоупотребления налоговым законодательством, использования его для отъема имущества может стать только независимая и уважаемая судебная система в целом. Попытки же решить проблему отсутствия гарантий неприкосновенности личности для отдельных категорий граждан при некоторых обстоятельствах без отказа в целом от дискреционного регулирования в пользу власти закона представляются заведомо малоэффективными. Они усложняют конструкцию закона, требуют большей ответственности и решительности от судей, а на практике расширяют поле для «административных торгов» вокруг того, что должно быть, согласно Конституции, неотъемлемым правом каждого человека на территории России (как граждан России, так и граждан других государств).

Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции»¹⁴⁴ содержит некоторые нормы, свидетельствующие о разумности и благонамеренности авторов, однако не решает основных проблем правоохранительных органов, о которых здесь идет речь. Милиция (полиция) остается массовой и слабоуправляемой. Введение региональных и

¹⁴¹ Эта ситуация лишней раз подчеркивает преимущество системы обычного права, в рамках которой судья не боится руководствоваться здравым смыслом и при необходимости самостоятельно проводить небольшие изыскания в сфере родного языка.

¹⁴² Разъяснить судам, что преступления, предусмотренные ст. 159, 160 и 165 УК РФ, следует считать совершенными в сфере предпринимательской деятельности, если они совершены лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность или участвующими в предпринимательской деятельности, и эти преступления непосредственно связаны с указанной деятельностью.

¹⁴³ <http://www.gzt.ru/topnews/accidents/-pisjmo-hodorkovskogo-doshlo-do-vseh-rossiiskih-/309852.html>.

¹⁴⁴ Вступил в силу 1 марта 2011 г.

муниципальных полицейских сил не предусматривается. Соответственно функции остаются широкими.

В них не заложено «разделение труда», при котором наиболее тяжкие, требующие мощного экспертного исследования задачи решает федеральная структура, а порядок на улицах обеспечивает местная. Федеральная полиция занимается всем, включая службу находок (п. 38 ч. 1 ст. 12). Собственно ч. 1 ст. 12, перечисляющая обязанности полиции, впечатляет размерами, всеохватностью и несопоставимостью важности функций.

Сотрудничество с частными охранными структурами подрывается почти неограниченной властью над ними, переданной полиции Законом (п. 24 ч. 1 ст. 13).

Многие положения Закона вполне разумны в условиях хорошо сбалансированного государства – при независимом и сильном суде, влиятельных оппозиционных силах, в том числе СМИ, и т.п. В иных же условиях они не могут не внушать тревогу, так как проникать в частные помещения, пользоваться частными средствами связи и транспортом полицейский с согласия начальства сможет вполне свободно. Для этого он может использовать стандартные и в принципе разумные оговорки соответствующих статей Закона о чрезвычайных обстоятельствах¹⁴⁵, все детали которых воспроизвести в тексте действительно затруднительно.

Статья 22 об ограничении использования спецсредств производит благоприятное впечатление. Однако в целом нормы о мерах государственного принуждения и о применении силы (гл. 4 и 5), с одной стороны, по только что упомянутым причинам плохо защищают граждан от произвольного применения силы полицией, с другой — формулировки о «состоянии необходимой обороны», «случае крайней необходимости» легко могут быть использованы и против полицейского, применившего силу совершенно осмысленно и правомерно, т.е. плохо защищают полицейского, а значит, и полицию в целом.

И эти проблемы не восполняются такой подозрительной и явно излишней, с нашей точки зрения, мерой, как право полицейских на профсоюз.

От силового государства к правовому и обратно

Огромная численность правоохранительных органов является фактором, затрудняющим управляемость и реформируемость системы.

В связи с этим важно правильно использовать опыт старых правовых демократий с мощной традицией федерализма и эффективным разделением ответственности за обеспечение правопорядка между федеральными структурами, властями субъектов федерации (штатов США, провинций Канады) и местными (шерифы США), причем как положительный опыт, так и уже накопившийся негативный.

В США в течение последних десятилетий наблюдается явно выраженная тенденция к усилению федерального регулирования борьбы с уголовной преступностью и ответственности за нее. Вероятно, к этой тенденции приложили руку федеральные чиновники. Основным результатом законодательных нововведений (число которых исчисляется тысячами!)¹⁴⁶ стало ухудшение положения дел в тех сферах, куда вмешалось федеральное законодательство и Федеральное бюро расследований. Это выражается и в неспособности обеспечить реальное ведение дел

¹⁴⁵ Пункты 36 и 37 ч. 1 ст. 13 Федерального закона.

¹⁴⁶ Rosenzweig, 2003; Walsh, Joslyn, 2010.

в связи с оторванностью пусть даже высококвалифицированных федеральных служащих от местных реалий, и в неоправданном ужесточении наказаний, и главным образом в перегрузке самого уголовного законодательства несвойственными функциями (например, попытка обойти 1-ю поправку¹⁴⁷ законодательством «о преступлениях на почве ненависти»¹⁴⁸).

Тенденция к усилению роли федерального регулирования выражается в делегировании агентствам исполнительной власти полномочий определять границу между легальным и криминальным¹⁴⁹. Но особую тревогу вызывает размывание фундаментального принципа американского права: уголовно наказуемы только осознанные преступные деяния, деяния с преступным намерением. Сочетание количественного разбухания норм уголовного права, неизбежного при этом снижения качества формулировок и определения границы между легальным и криминальным чиновниками исполнительных ведомств, по сути, приближает ситуацию к действию «тайных законов» в соответствии с традицией секретного законодательства китайско-японского права, открыто враждебной принципам «Rule of Law». Даже профессиональные юристы не в состоянии владеть новым сводом уголовных законов. Для обычного законопослушного человека не остается ничего иного, как стараться не попадать в поле зрения правоохранительных органов, поскольку невозможно представить себе, что в настоящий момент может дать повод для уголовного преследования.

Наконец, заметим, что множество новых преступлений изначально не подразумевают возможности наличия объективных доказательств, т.е. сексуальные домогательства подразумевают только жалобу и признание. Ни свидетельских показаний, ни объективных улик тут быть не может в принципе. Иногда используется экспертное заключение чиновника исполнительного ведомства, который оказывается законодателем, свидетелем и экспертом в одном лице.

Эта тенденция делает полицию и прокуратуру не подотчетными обществу, поскольку неимоверно расширенный спектр ответственности равносителен уничтожению всякой ответственности. Ни при каком разумно представимом штате невозможно отследить, пресечь, расследовать все случаи уголовно наказуемого поведения при новом законодательстве. Это значит, что действительно опасные преступления — убийства, изнасилования, грабежи — можно заместить расследованием иных, новых «преступлений», при которых «старомодная» доказательная база считается излишней и которые легко подготовить к суду.

Венчает усилия государства по раздуванию полномочий для произвольного (дискреционного) применения прямое нападение на оппозицию с использованием государственных институтов. Речь идет пока о скандально известном докладе Департамента внутренней безопасности США (US Department of Homeland Security) об угрозе «правого экстремизма»¹⁵⁰. В докладе потенциальными целями для давления со стороны федерального правоохранителя намечаются не исламские террористы, а сторонники 2-й поправки, ветераны, противники нелегальной иммиграции, оппоненты

¹⁴⁷ Первая поправка к Конституции США, гарантирующая свободу слова, религии, прессы, собраний и свободу обращаться с жалобами к правительству.

¹⁴⁸ Hate crimes — Jacoby, 2009; Rosenzweig, 2003.

¹⁴⁹ Walsh, Joslyn, 2010.

¹⁵⁰ <http://www.wnd.com/images/dhs-rightwing-extremism.pdf>.

избыточных полномочий федеральных властей и т.п. — граждане, уверенные в нерушимости своих конституционных прав и в неизменности конституционного же принципа ограниченного сервисного, защищающего от строго определенных угроз государства (а не позитивного, руководящего и направляющего).

Робкие меры по созданию муниципальных структур милиции, которые принимаются в отдельных регионах России, имело бы смысл радикализовать и реализовать при новом «окне возможностей».

Высокопрофессиональное ядро, включая большую часть технических экспертов и специалистов-оперативников с опытом борьбы с тяжкими преступлениями, можно было бы сосредоточить в компактной — несколько десятков тысяч человек — федеральной структуре. Большую часть в целом сильно сокращенной численности сотрудников правоохранительных органов целесообразно передать регионам и муниципальным властям, введя выборность главы местного подразделения по охране порядка. Перспектива дальнейшей карьеры с опорой на общественное мнение (как политической, так и профессиональной) существенно снижает альтернативную ценность взятки. Подчиненность должностному лицу, избираемому местным населением, сильно меняет стимулы поведения большинства новых сотрудников правоохранительных органов. Из представителей массовой, малоуважаемой, но могущественной корпорации они становятся членами местного сообщества с сильной и понятной зависимостью престижа от их личных действий.

Разумеется, что никакие единичные подвиги милиционера не в состоянии изменить отношение российского населения к милиции в целом. Напротив, престиж небольшого подразделения значимо зависит от корректного и добросовестного исполнения своих обязанностей каждым сотрудником. А от этого зависит доверие населения и готовность сотрудничать с правоохранительными структурами.

Постепенное введение (например, с определенным имущественным и возрастным цензом) доступа к нарезному огнестрельному оружию граждан¹⁵¹, поощрение частных охранных и детективных структур, детальная разработка процедуры «гражданского ареста» и решительный пересмотр понятия «необходимая оборона» вкупе с предложенными выше мерами могут создать конкурентную и несравненно более качественную систему защиты безопасности граждан, их имущества и достоинства.

Главное препятствие на пути к реализации конституционного права российских граждан на самозащиту прав (включая право на жизнь и имущество) даже не разрешительный порядок доступа граждан к оружию, а присвоенная государством

¹⁵¹ Эксперимент, поставленный в Республике Молдова (см. соответствующий закон <http://www.samoborona.ru/Moldava.html>), показывает, что никакого всплеска бытового насилия с применением оружия не произошло. Более того, не было соответствующих инцидентов даже во время волнений в Кишиневе, в которых принимали участие разгоряченные молодые люди. Не много существует стран, более близких к России по истории и культуре, по уровню правовой культуры и гражданских навыков населения. «Зоны, свободные от оружия» («Gun Free Zone»), равно как и территории с осложненным доступом к таковому для граждан, скорее не предотвращают, но провоцируют тяжкие преступления. Таков пример бойни в Вирджинском технологическом университете (Virginia Polytechnic Institute and State University) 16 апреля 2007 г. <http://virginiatech-massacre.com/>. Удивительное, объяснимое разве что общей сменой представлений государственных юристов о разумности и рациональности гражданина – см. подробнее в Главе 3 - недоверие к разуму военных стало причиной больших потерь во время инцидента на военной базе Fort Hood. Некоторые военные базы также являются "зонами свободными от оружия" (!) и с заряженным оружием там передвигаются преимущественно военные полицейские. См. также: http://www.sdgo.org/alertarchive/gunfreezone_background.htm.

монополия на применение оружия. Сомнительная традиция континентального права «о превышении пределов необходимой обороны» — неотъемлемая компонента этой традиции. Претендующее на монополию в защите государство требует, чтобы гражданин не сопротивлялся эффективно преступнику сам, пока жив. Ну а после смерти гражданина в дело и вступает государство. Причем для государства мертвый гражданин, безусловно, предпочтительнее живого самостоятельно защищающегося, который является и опасным конкурентом, и неприятным партнером¹⁵².

Понятно, что такая традиция противоречит и духу, и букве уже упомянутой ст. 45 Конституции РФ. Гражданин не может использовать для самозащиты только те средства, которые напрямую запрещены законом. Формально Закон «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (ст. 24) не запрещает применение оружия для защиты жизни даже без предупреждения. Однако традиция правоприменения перевешивает не только Конституцию и закон, но и здравый смысл (к примеру, дело Александры Иванниковой¹⁵³, 2005 г).

Статья 37 Уголовного кодекса РФ оставляет возможность для следования этой традиции, освобождая обороняющегося от ответственности только в случае, «если это

¹⁵² Великобритания давно уже приняла идею монополии государства на вооруженное насилие с фактическим отказом индивиду в праве на эффективную самооборону (которое колонисты вывели в свое время в Америку и отразили впоследствии в Конституции США). Последствия такого выбора напоминают безвкусный анекдот или российское дело А. Иванниковой (см. ниже). 9 января 2010 г. молодая женщина, находясь дома (Хердфордшир, Англия) одна с двухлетней дочерью, обнаружила в саду своего дома двоих подростков. Испугавшись, она схватила кухонный нож и пригрозила правонарушителям. Они, к счастью, убежали. Прибывшая на место происшествия полиция констатировала нарушение границ частного владения и предупредила... пострадавшую (!) о противоправности ее действий. Следует признать, что логика в таком поведении полиции есть. Как раз именно та, которую мы описываем. <http://www.telegraph.co.uk/news/topics/celebritynews/6957682/Myleene-Klass-warned-by-police-after-scaring-off-intruders-with-knife.html>

Характерно, что даже оппозиционные на момент написания данной главы консерваторы, инициировавшие после ряда подобных инцидентов кампанию под лозунгом «The Right To Defend Yourself», не требуют внятно выраженного восстановления традиционных прав англичан на оружие и на эффективную самооборону. Подобного 2-й поправке (Билль о Правах США) или хотя бы праву на самооборону зафиксированному в новой конституции Венгрии. Предел их требований — размывание «предела самообороны». Они требуют снять формулировку «reasonable force» — разумно обоснованное применение силы, которая просто «приглашает» судью и полицию наказать домовладельца за любую самозащиту, поскольку любое применение силы должно тестироваться на «разумность». Вместо нее предлагается чуть более четкая формулировка, требующая от той же полиции и суда доказывать свое право наказать отважного домовладельца за заведомо непропорциональное применение силы: «“grossly disproportionate” force». Мысль о том, что защита против вторжения не может быть взвешена на весах и никакое применение силы против незваного гостя не может быть в принципе «grossly disproportionate», не приходит в голову даже нынешним консерваторам. <http://www.telegraph.co.uk/news/newstopics/politics/lawandorder/6844682/Tories-back-new-rights-to-help-home-owners-protect-themselves-from-burglars.html>. Также никто в Великобритании не заводит речи о том, что человек часто нуждается в защите от нападения не только в своем доме, но и на улице, а значит, должен иметь возможность носить оружие с собой. Это показывает, что разовый отказ от прав индивидов в пользу комфорта государственных служащих приводит к закреплению заведомо неразумных норм, а вот отказаться от таких норм впоследствии оказывается очень тяжело.

¹⁵³ Александра Иванникова, обороняясь от насильника (Сергея Багдасаряна), убила его, воткнув нож в бедро и случайно попав в артерию. Рассмотревший дело Люблинский суд Москвы приговорил Иванникову к двум годам лишения свободы, однако позже этот приговор был отменен Мосгорсудом по протесту прокуратуры. Любопытна реакция правозащитного сообщества России на процесс. С одной стороны, ситуация очевидного нарушения самых элементарных прав побуждала правозащитников выступить в защиту Иванниковой. С другой — национальный подтекст инцидента (нападавший был армянином) и соответственно политическая корректность и некритическое отношение к европейской правовой традиции фактически сделали их поддержку реально пострадавшей стороны незаметной. См. комментарии правозащитников на радио «Свобода»: <http://www.svoboda.ru/content/article/109891.html>.

посягательство было сопряжено с насилием, опасным для жизни обороняющегося или другого лица, либо с непосредственной угрозой применения такого насилия».

Произвольное установление, что «опасно для жизни», а что «неопасно», все еще позволяет осудить за «превышение пределов» очевидно невиновного человека. Такая возможность закрепляется ст. 108 УК РФ и дает выбор обвинению и судье: либо признать человека полностью невиновным, либо лишить его свободы на два года.

Государство заинтересовано защищать свою монополию, а потому оно в лице политических лидеров и чиновников не может объективно принимать и оценивать аргументы в защиту гражданской самообороны, включая возможность применения нарезного оружия.

В звершение сюжета сошлемся на почитаемого нынешними российскими властями А.И.Солженицына: " Существует в уголовном кодексе (УК - 1926) нелепейшая статья 139-я "о пределе необходимой обороны" - и ты имеешь право обнажать нож не раньше, чем преступник занесёт над тобой свой нож, и пырнуть его не раньше, чем он тебя пырнёт. В противном случае будут судить *тебя!* (А статьи о том, что самый большой преступник - это нападающий на слабого - в нашем законодательстве нет!..) Эта боязнь превзойти меру необходимой обороны доводят до полного расслабления национального характера. ... "

Здесь прервем Александра Исаевича с тем, чтобы дополнить его примеры, давно доступные читателю свежей еще в памяти трагедией на острове Утойя в Норвегии. Государства разные, стимулы заданные схожими подходами к законодательству и схожими правоприменительными практиками дали удручающе схожий результат. "Расслабление национального характера"¹⁵⁴ Итак снова Солженицын о государстве наказывающем законопослушных и поощряющем тем самым бандитизм: ... " Государство по уголовному кодексу запрещает гражданам иметь огнестрельное либо холодное оружие - но и *не берет* их защиты на себя! Государство отдаёт своих граждан во власть бандитов - и через прессу смеет призывать к "общественному сопротивлению" этим бандитам! Сопротивлению - *чем?* Зонтиками? Скалками? ... Так всякий, вступившийся за справедливость, - трижды, осьмижды раскается, что вступился. И всегда на всё есть освящающая высокая теория."¹⁵⁵

Неторопливая армейская реформа: новые деловые возможности вместо обороны

Е. Гайдар показал не только растущие издержки сохранения призывной армии в современной России, но и, самое главное, неспособность нынешней армии обеспечивать

¹⁵⁴ Что отмечали наблюдатели по обе стороны Атлантики:

http://www.americanthinker.com/2011/07/mayhem_in_norway.html;

http://www.gazeta.ru/comments/2011/07/29_e_3715045.shtml . Налицо апатия и трусость, доходящая до идиотизма – полиция по доносу выживших на острове арестовала молодого чеченца. Последний вызвал подозрение тем, что не кричал, не плакал, как все, а пытался сопротивляться, кидая камнями в стрелка

<http://www.vg.no/nyheter/innenriks/oslobomben/artikkel.php?artid=10097733>

Сами стражи порядка никак не могли добраться до острова – экипаж вертолета в отпуске, лодка маловата и т.п. Налицо впечатляющий пример того чего мы уже вскользь касались. Государство, не сталкиваясь с частной конкуренцией, само теряет способность защищать своих граждан.

¹⁵⁵ Архипелаг ГУЛаг Часть третья. Истребительно-трудоуые. Глава 16. Социально-близкие (Солженицын, 2006) сс.346-349.

оборону¹⁵⁶. Эта неспособность вырастает из определенных социально-экономических условий, характерных не только для России, но и для большинства европейских стран (например, Франции). О том же пишет М. Тэтчер, указывая, что старые принципы комплектования делают амбициозные планы Евросоюза по созданию собственных вооруженных сил изначально провальными¹⁵⁷.

Призывная армия в России в отсутствие очевидной внешней угрозы стране оказывается небоеспособной. Этого нельзя сказать о всей российской армии: наличие в ее составе отдельных соединений, формируемых на профессиональной основе, обеспечивает ее минимальную боеспособность.

В условиях слабости российских демократических институтов, кризиса независимой прессы и, следовательно, дефицита прозрачности государственных органов армия является источником наиболее опасных видов коррупции. Такая коррупция опасна не только тем, что часть денег перемещается из отраслей, предлагающих на рынке легальные товары и услуги, в сферу нелегальных услуг. Коррупция вокруг обхода избыточных контрольных функций всевозможных инспекций и надзоров также нелегальна и сопряжена со значительными потерями для экономики. Однако сама допустимость использования по сути практики заложничества (именно так воспринимают платежеспособные родители положение свое и своих детей, предпринимая попытки теми или иными путями, вплоть до выплаты выкупа, спасти своего сына от армии) переводит проблему нелегальной экономики на качественно новый уровень.

Для экономики плохо, когда есть возможность добывать административную ренту, произвольно ставя и убирая барьеры на пути развития бизнеса, однако максимальные потери при этом — тот или иной бизнес, а не жизнь человека. Когда появляется возможность добывать административную ренту угрозами жизни человека, общий уровень доверия в обществе существенно снижается, ведь это уже иной уровень рисков и соответственно иной уровень делового климата¹⁵⁸.

Ситуация усугублялась продолжением падения дисциплины, что массово затронуло не только младший командный состав, но и офицеров, без которых ни злоупотребления в военкоматах, ни большинство видов криминального бизнеса (солдатское нищенство, солдатская проституция) были бы немыслимы.

К сожалению, реформа армии попала в поле зрения реформаторских сил лишь тогда, когда ни решимости сделать эту тему оружием в политической борьбе, ни ресурсов для самостоятельной ее реализации не было.

Реформы связываемые с гражданским руководством Министерства обороны во главе с А.Э.Сердюковым позволили решить многие застарелые проблемы Вооруженных сил, начиная с дедовщины. Однако в отсутствие устойчивого спроса на реформы и при понятном сильном сопротивлении со стороны групп интересов трудно рассчитывать на уверенность результатов реформ. При том что новая российская армия все еще не "тестировалась" с 2008 года. При том, что столкновение со слабой армией Грузии и при политическом руководстве, уповающим более на помощь из-за рубежа, а не на ожесточенную борьбу с крайним напряжением сил о котором писал Клаузевиц (1853, перевод Рачинского, 1936), также сложно считать полноценным тестом для армии такой страны как Россия. .

¹⁵⁶ Гайдар, 2004.

¹⁵⁷ Тэтчер, 2003.

¹⁵⁸ См.: Яновский, Шульгин, 2008.

Фактический отказ властей от перевода кадрового ядра армии на контрактную основу подтверждает эти опасения¹⁵⁹. Отказ обусловлен попытками «планового» решения (с административным давлением при заключении контрактов) вместо «рыночного».

В нынешних условиях переход на полностью профессиональную, контрактную армию с конкурсным отбором кандидатов возможен. При этом сэкономить на армии не удастся. Однако заметим, что новый уровень расходов не будет значительно отличаться от текущего, тем более что внушительное большинство личного состава российской армии (офицеры, прапорщики, действующие контрактники) уже является профессиональным¹⁶⁰.

Выводы

Значение обеспечения неприкосновенности личности и безопасности как ключевых условий для защиты прав частной собственности зачастую недооценивается не только на теоретическом уровне¹⁶¹, но и в практике проведения реформ. Последнее, вероятно, может быть связано с общей утратой интереса в «модельных» для реформаторов Восточной и Центральной Европы развитых странах к поставке чистых общественных благ, тех, поставка которых является не просто ключевой, но единственной бесспорной сферой деятельности государства (подробнее см. гл. 13).

Для обеспечения возможности здорового, долгосрочного экономического роста необходимо наличие независимой судебной системы, причем независимой не только в качестве ветви власти и не только как корпорации. Речь идет прежде всего о независимости каждого судьи. Только личная независимость судьи может наполнить реальным содержанием его ответственность перед законом, общественным мнением, собственной совестью и лишь в крайнем случае — перед специальным судом законодателя.

Коррупцированные, слабомотивированные правоохранные органы могут подорвать даже вполне успешные усилия по реформированию судебной системы. Избыточные полномочия при этом являются источником коррупции. Возможности преследования сотрудников правоохранных органов за «избыточное применение силы», а граждан «за превышение пределов необходимой обороны» являются источником провалов при обеспечении даже минимальных гарантий безопасности. На природе таких ограничений мы остановимся подробнее ниже, в гл. 4 и 13.

К основным проблемам российской судебной системы и правоохранных органов следует отнести:

- избыточные полномочия правоохранных органов в сочетании с недофинансированием;
- отсутствие должных гарантий независимости судей;
- недостаточные процессуальные гарантии основных прав граждан — защиты от незаконного ареста, презумпции невиновности и др.;
- низкий уровень профессиональной подготовки большинства судей;
- неспособность судейского сообщества решать задачу поддержания высокого образовательного, правового и морального стандарта судей.

¹⁵⁹ См., к примеру, <http://www.polit.ru/news/2010/05/26/contracts.popup.html> и <http://www.polit.ru/news/2010/03/23/contract.html>.

¹⁶⁰ *Ватолкин и др., 2002.*

¹⁶¹ *Glaeser, Shleifer et al., 2004; Barro, 1999.*

С учетом негативного опыта старых правовых демократий важно установить запрет государству:

- на использование такой меры пресечения, как лишение свободы за большинство видов налоговых преступлений;
- на установление обязательств по найму определенных категорий граждан (запрет «позитивной» или «выравнивающей» дискриминации);
- на понуждение собственника к заключению тех или иных сделок по тем же соображениям (например, о «недискриминационной» сдаче в аренду жилья);
- на принудительное финансирование частным лицом изложения чужой точки зрения (подробнее см. гл. 2).

Современное представление о полноценной частной собственности включает предпосылку о неприкосновенности собственника. Без нее отличие формального титула собственности от средневекового «условного держания» становится малозаметным.

Такая неприкосновенность обеспечивается поставкой государством трех классических чистых общественных благ: оборона (защита собственника от внешней агрессии), безопасность и правосудие (защита собственника от произвола и насилия внутри страны). Создание и поддержание боеспособной армии, некоррупцированных правоохранительных органов и независимого, подчиненного только закону суда являются задачами первостепенной важности при проведении реформ. Их вклад в самую возможность стабильного долгосрочного экономического роста трудно переоценить.

Значимые продвижения как в сфере экономики, так и в повышении эффективности государства в целом невозможны без проведения реформ, основанных на использовании доказавшего эффективность опыта — как отечественного, так и других стран. При проведении таких реформ необходимо быть готовым к подавлению окрепших за последние 15—20 лет групп специальных интересов. Проблемы, связанные с деятельностью таких групп, а также политические риски при проведении реформ мы рассмотрим далее, в гл. 2 и 3.

Литература

- Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 июня 2010 г. № 15 «О внесении дополнения в Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 октября 2009 года № 22 “О практике применения судами мер пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста”».
http://www.vsrf.ru/vscourt_detale.php?id=6479.
- Гайдар Е.* Социально-экономический прогресс и трансформация системы комплектования вооруженных сил // МЭиМО. 2004. № 8.
- Ватолкин Э., Любоишиц Е., Хрусталева Е. и др.* Реформа системы комплектования военной организации России рядовым и младшим командным составом. Научные труды. № 39-р. М.: ИЭПП, 2002.
- Мау В., Жаворонков С., Яновский К. и др.* Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. Научные труды. № 68. М.: ИЭПП, 2003.
- Мау В.* Экономика и власть. Политическая история экономической реформы в России, 1985—1994 гг. М.: Дело, 1995.
- Мау В., Яновский К.* Политические и правовые факторы экономического роста в российских регионах // Вопросы экономики. 2001. № 11.
- Мау В., Жаворонков С., Фомичев О. и др.* Политические и правовые источники инвестиционных рисков в российских регионах. М.: ИЭПП, СЕПРА, 2002.
- Мау В., Жаворонков С., Кузнецова О. и др.* К проблеме дерегулирования российской экономики: Доклад рабочего центра экономических реформ Правительства РФ // Вестник рабочего центра экономических реформ. 2000. № 103—104. Авг.—сент.
- Мау В., Яновский К., Жаворонков С. и др.* Институты закрытых демократий: попытка сравнительного анализа. Научные труды. № 107Р. М.: ИЭПП, 2007.
- Михайловская И.Б., Кузьминский Е.Ф., Мазеев Ю.Н.* Права человека в массовом сознании. М.: Проектная группа по правам человека, 1995.
- Немцов Б.Е.* СПС готов уступить авторские права на военную реформу. Ради сокращения срока призыва до шести месяцев // НГ. 2002. 2 апр.
- Олейник А.М.* Издержки и перспективы реформ в России (институциональный подход) // Истоки. Вып. 3. М.: Высшая школа экономики, 1998.
- Олсон М.* Скрытая тропа к процветающей экономике // Становление рыночной экономики в странах Восточной Европы / под ред. К. Клагу, Г. Рауссера. М.: РГГУ, 1994.
- Первый год президента Путина. Политика, идеология, экономика. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2001.
- Перегудов С.П.* Тэтчер и тэтчеризм. М.: Наука, 1996.
- Подбельский И.* Заманчиво, но лишено оснований // Красная звезда. 2003. 20 сент.
http://www.redstar.ru/2003/09/20_09/2_02.html.
- Правовые системы стран мира / под ред. А.Я. Сухарева. М.: Норма, 2003.
- Программа углубления экономических реформ в России. М.: Республика, 1992.
- Солженицын А. "Архипелаг Гулаг. 1918-1956. Опыт художественного исследования" Екатеринбург: "У-Фактория", 2006
- Судебные системы западных государств / под ред. В.А. Туманова. М.: Наука, 1991.

- Судебный департамент при Верховном Суде РФ. Статистическая справка о работе судов общей юрисдикции за 2007 г. http://www.cdep.ru/material.asp?material_id=330
- Тэтчер М.* Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира. М.: Альпина Паблишер, 2003.
- Членов С.* Экономическая политика и революционная законность // Народное хозяйство. 1921. № 8, 9.
- Яновский К.Э., Шульгин С.Г.* Институты, демократия и экономический рост: тест 180-летнего развития. М., 2008.
- Barro R.J.* Determination of Democracy // Journal of Political Economy. 1999. Vol. 7. N 6.
- Benedict J.* Little Pink House. A True Story of Defiance and Courage. Grand Central, 2009.
- Caparini M., Marenin O.* (eds.) Transforming Police in Central and Eastern Europe: Process and Progress. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)/LIT, 2004. <http://www.dcaf.ch/>.
- Canadian Charter of Rights and Freedoms (Enacted as Schedule B to the Canada Act (Constitution Act) 1982. P. 11, which came into force on April 17, 1982).
- Glaeser E.L., Shleifer A.* Legal Origins // Quarterly Journal of Economics. November 2002.
- Glaeser E.L., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A.* Do Institutions Cause Growth? // Journal of Economic Growth. 2004. N 9.
- McFaul M., Stoner-Weiss K. (eds) After the Collapse of Communism. Comparative Lessons of Transition. Cambridge University Press, 2004 .
- Jacoby J.* Aren't all violent crimes 'hate' crimes? // The Boston Globe. May 17, 2009.
- Jensen E.G.* The Rule of Law and Judicial Reform: The Political Economy of Diverse Institutional Patterns and Reformers' Responses // E.G. Jensen and T.C. Heller. Beyond Common Knowledge: Empirical Approaches to the Rule of Law. Stanford University Press, 2003.
- La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A.* The Economic Consequences of Legal Origins // Journal of Economic Literature. 2008. Vol. 46(2).
- LeRoy S.* Equality: Leviathan of Rights // Fraser Forum. August 2003.
- Olson M.* Power and Prosperity. N.Y.: Basic Books. 2000.
- Rosenzweig P.* The Over-Criminalization of Social and Economic Conduct. Heritage Foundation. Legal Memorandum N 7. April 17, 2003. <http://www.heritage.org/Research/LegalIssues/lm7.cfm>.
- Seeman N.* Taking Judicial Activism seriously // Fraser Forum. August 2003.
- Walsh B.W., Joslyn T.M.* Without Intent: How Congress Is Eroding the Criminal Intent Requirement in Federal Law. The Heritage Foundation. National Association of Criminal Defense Lawyers, 2010 http://s3.amazonaws.com/thf_media/2010/pdf/WithoutIntent_lo-res.pdf#page=11.

Приложения к гл. 1

Приложение 1

Основные институциональные изменения в России 1985—2005 гг.

Период частичных реформ. 1987—1991 гг.:

Закон о государственном предприятии;

Закон о кооперации;

политическая реформа.

Результат: потеря управляемости.

Период радикальных реформ (революционный период). 1991—1993 гг.

Начало реформ:

новая структура правительства без большинства отраслевых министерств (Указ Президента РФ от 6 ноября 1991 г. № 172);

Закон о конкуренции, Закон о приватизации, Закон о милиции (1991 г.);

либерализация цен и торговли, снижение пошлин на импорт ряда продовольственных и других товаров;

Закон о защите прав потребителя (1992 г.);

Указы о приватизации (прежде всего № 66 и 721. 1992 г.);

новая версия Закона о приватизации (понятие расширено на продажу не только предприятий, но любого госимущества и др.);

Указ № 1400 от 21 сентября 1993 г.;

Конституция от 12 декабря 1993 г.

Начало стабилизации (неустойчивая стабилизация). 1994—1996 гг.:

принятие кодексов: Гражданский кодекс. Ч. 1 и 2; Уголовный кодекс; Арбитражный процессуальный кодекс;

принятие федеральных конституционных законов о судебной системе, о Конституционном Суде;

Закон об основах государственной службы;

стабилизация рубля, обострение бюджетного кризиса;

Закон о бюджетной классификации.

Ложное «окно возможностей» (попытка продолжения радикальных реформ. 1996 — август 1998 г.:

начало реформы жилищно-коммунального хозяйства;

секвестр бюджета;

попытка военной реформы;

попытка налоговой реформы; принятие ч. 1 Налогового кодекса; принятие Бюджетного кодекса;

Закон о Судебном департаменте при Верховном Суде.

Кризис. Сентябрь 1998 — май 1999 г.:

подготовка Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» (принят в сентябре 1998 г.);

Федеральный конституционный закон «О правительстве»;

правительство парламентского большинства. Сентябрь 1998 — май 1999 г.;

принятие первого бездефицитного бюджета (на 1999 г.).

Завершение политической стабилизации. Май 1999—2002 гг.:

Закон о безопасности и качестве пищевых продуктов (январь 2000 г.);
первый пакет по дерегулированию экономики (август 2001 г.);
Земельный кодекс и Закон об обороте земель сельскохозяйственного назначения;
новый Уголовно-процессуальный кодекс;
новое направление судебной реформы: ослабление гарантий независимости судей
(поправки к Закону о статусе судей);
новая редакция Арбитражного процессуального кодекса;
начало нового этапа судебной реформы;
налоговая реформа: ч. 2 Налогового кодекса (общее снижение налоговой нагрузки,
плоская шкала подоходного налога);
Закон о техническом регулировании (декабрь 2002 г.) (либерализация технического
регулирования и стандартизации);
дискуссии в Думе о пакете законопроектов по реформе электроэнергетики.

Становление «закрытой демократии». 2000—2005 гг.:

отмена выборов губернаторов; фактический запрет регистрации новых партий,
сращивание судебной системы с исполнительной властью, исчезновение судебных
решений, не удовлетворяющих исполнительную власть;
с одной стороны, приватизация (энергетика, госпакеты акций в ряде компаний), с
другой — ренационализация;
монетизация льгот (увеличение нагрузки на бюджет);
сохранение небольшого числа общенациональных оппозиционных СМИ только в
периодической печати.

Приложение 2

Доверие экономических агентов к судебной системе и правоохранительным органам

Результаты реформы замеряются в том числе доверием населения (экономических агентов) институтам суда и правоохранительных органов.

По заказу правозащитников частный социологический институт «Левада-центр» осуществляет мониторинг уровня доверия правоохранительным органам и судебной системе. Индекс произвола правоохранительных органов (ИППО) является обобщенным показателем динамики массовых настроений общества, отражающим ощущение незащищенности от произвольных, несанкционированных законом действий милиции, прокуратуры и судебных органов. «ИППО строится на основе регулярных опросов взрослого населения России по стандартной репрезентативной выборке — 1600 человек в возрасте 18 лет и старше в 128 населенных пунктах страны¹⁶²».

Используемые для построения индекса вопросы нацелены на выявление тревожных или, напротив, благополучных оценок деятельности правоохранительных органов. При построении ИППО внимание уделяется составляющим индекса, а именно тому, насколько люди:

- обеспокоены проблемой беззакония и произвола правоохранительных органов в отношении событий, происходящих в стране (*индекс гражданской обеспокоенности*);
- опасаются сами стать жертвой беззакония и произвола правоохранительных органов (*индекс персональной обеспокоенности*);
- чувствуют себя защищенными от беззакония и произвола правоохранительных органов (*индекс персональной незащищенности*).

По каждому вопросу/показателю строится его обобщенное значение как разность долей «тревожных» и «благополучных» ответов, при этом крайне «тревожные»/«благополучные» ответы берутся с весом «1», а относительно «тревожные»/«благополучные» ответы — с весом «0,5». Составляющие индекса ИППО рассчитываются как средние арифметические обобщенных значений показателей, принадлежащих данной составляющей (два-три показателя для каждой составляющей). Совокупный индекс ИППО рассчитывается как средняя арифметическая обобщенных значений семи показателей. Таким образом, и совокупный индекс ИППО, и его составляющие изменяются в интервале от —100 до +100, при этом значения индекса более «0» означают преобладание в общественном мнении «тревожных» оценок, а значения индекса менее «0» — преобладание в общественном мнении «благополучных» оценок в плане защищенности граждан от произвольных, не санкционированных законом действий милиции, прокуратуры и судебных органов.

Некоторые из полученных социологами результатов представлены на рис. 1.2 и 1.3. Как видно из рис. 1.2, доминирование страха перед теми, чьей служебной обязанностью является правовая защита, охрана безопасности, собственности, правового порядка, вполне очевидно и такие настроения достаточно стабильны.

¹⁶² См. сайт «Левада-центра».

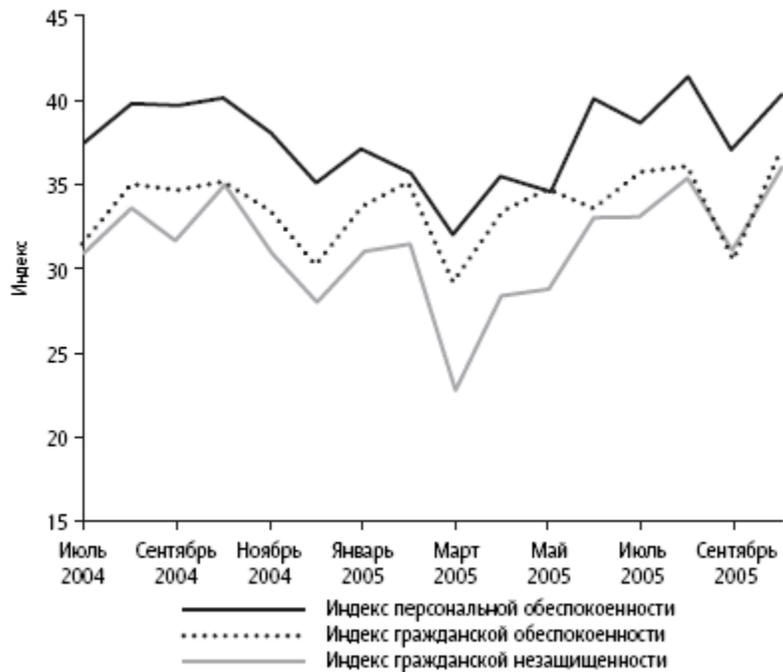


Рис. 1.2. Данные «Левада-центра» по значениям индексов гражданской и персональной обеспокоенности и персональной незащищенности, июль 2004 — октябрь 2005 г.



Рис. 1.3. Распределение ответов на вопрос: «Доверяете ли вы правоохранительным органам (милиция, суд, прокуратура)?», % от числа ответивших

При таком уровне доверия к институтам, значение которых в повседневной жизни несопоставимо выше для граждан, чем значение институтов исполнительной или законодательной власти (как федеральных, так и региональных), говорить об их способности обеспечить доверие при заключении и реализации контрактов между частными лицами не приходится.

Доверие к региональным и муниципальным властям, правоохранительным и судебным органам. Динамика доверия к региональным и муниципальным властям обладает рядом особенностей. Во-первых, в отличие от других рассматриваемых институтов (кроме профсоюзов) для них сначала был характерен низкий уровень доверия, который некоторое время повышался, в то время как доверие к федеральным институтам падало. В июне 1994 г. более одной пятой опрошенных затруднились в определении своего отношения к местным и областным (краевым, республиканским) властям, более трети всех респондентов считали, что эти институты вовсе не заслуживают доверия.

Во-вторых, изменение индексов происходило плавно, без резких скачков.

В-третьих, на протяжении всего периода измерений оба индекса практически совпадали. Небольшие расхождения наблюдались после 2000 г. и наибольшего разрыва достигли после 2004 г.: к городским и районным органам власти стали относиться хуже, чем к областным. Есть соблазн предположить, что причиной послужила отмена губернаторских выборов, однако тому требуется больше доказательств.

Население на протяжении 15 лет демонстрирует высокий уровень доверия к органам государственной безопасности. После 2000 г. поддержка силовых структур выросла, стало меньше колебаний. Больше всего «полностью доверяющих» этому институту — среди молодых людей. Юрий Левада связывал это с романтикой подвигов разведчиков, навеянной кинофильмами, «притом что в реальных условиях участвовать в подобных действиях мало кому приходилось»¹⁶³. Повышение доверия к спецслужбам во время президентства Владимира Путина с большой вероятностью связано с тем, что в глазах общественного мнения они являлись опорой режима, именно их интересы представлял Путин¹⁶⁴. В феврале 2008 г. большинство респондентов назвали ФСБ третьим по влиянию государственным институтом после президента и президентской администрации.

Долгое время у российских граждан преобладает опасение по отношению к правоохранительным органам, ежегодно об этом заявляют порядка 70% респондентов, до 80% говорят о том, что чувствуют себя «незащищенными от произвола правоохранительных органов». Милиция — один из самых непопулярных государственных институтов. Исследование, проведенное «Левада-центром» совместно с фондом «Общественный вердикт» в декабре 2008 г., показало, что работой милиции довольна примерно половина населения, другая половина этой работой не удовлетворена. Преобладающая часть правонарушений связана для населения именно с самими правоохранительными органами и с неэффективностью работы милиционеров, милицеских отделений.

Милиции за неимением альтернатив доверяют по преимуществу социально слабые группы населения, периферийные демографические группы в более социально замкнутых типах поселения, в наибольшей степени зависящие от государства, а таково большинство россиян. Более обеспеченные, активные, молодые и образованные респонденты, составляющие меньшинство, чаще относятся к милиционерам с опаской и несколько чаще рассчитывают на органы возможного контроля над милицией. За прошедшие 15 лет уровень доверия милиции практически не изменился. Отношение к суду и прокуратуре несколько лучше, но ненамного (рис. 1.4).

¹⁶³ Левада Ю. А. Механизмы и функции общественного доверия / Левада Ю.А. Ищем человека: социологические очерки, 2000—2005. М.: Новое издательство, 2006. С. 181.

¹⁶⁴ Согласно опросам общественного мнения, в разное время от 40—50% населения считали, что Путин выражает интересы «силовиков». См.: Президент / Общественное мнение-2007. М.: Левада-центр, 2008. С. 69.

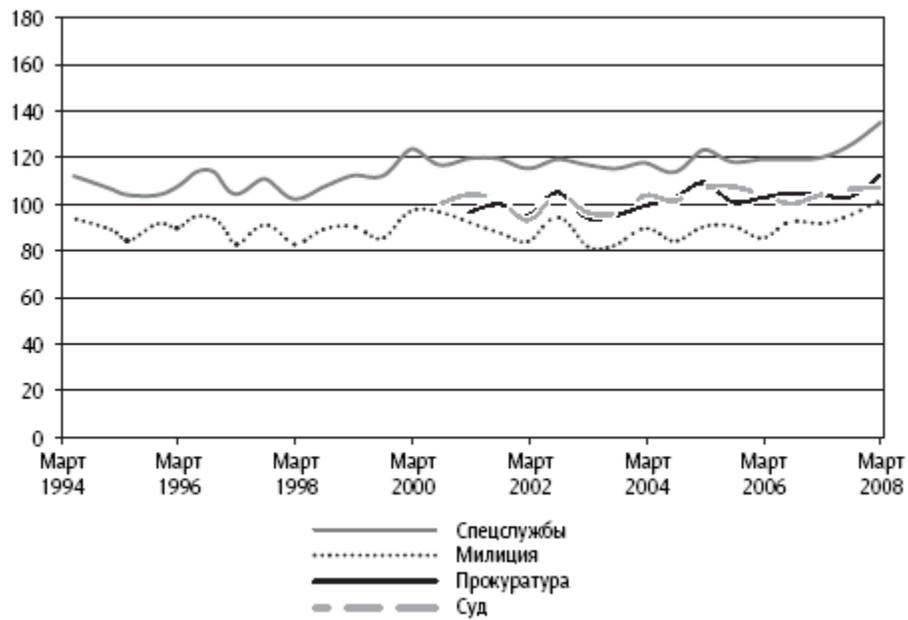


Рис. 1.4. Динамика доверия к правоохранительным органам, прокуратуре и суду в 1994—2008 г. (данные ВЦИОМа и «Левада-центра»). Март 1994 г. — уровень начала ряда данных принят за 100%

Приложение 3

Некоторые сравнительные характеристики судебных систем стран англосаксонской и континентальной правовых систем

Таблица 1.3

Сравнительные характеристики различных судебных систем

Страна	Кол-во профессиональных судей на 1 тыс. жителей	Требование стажа адвоката при назначении	Наличие выборных (напрямую) судей низшей инстанции	Оплата профессионального судьи, долл.	Наличие института присяжных
США	Много менее 1 на 10 000	+	+	Свыше 100 000	+
Велико-британия	Много менее 1 на 10 000	+	—	Свыше 100 000	+
Канада	Много менее 1 на 10 000	+	—	Свыше 100 000	+
Германия	Более 1 на 4000 (около 21 тыс. на 1998 г.)	—	—	Свыше 50 000	—
Италия	1 на 10 000	+ (или профессор юстиции)	—	Нет данных	+
Франция	1 на 10 000	—	—	Нет данных	+
Россия	1 на 7000	—	—	Менее 10 000	+

Источники: сайты Министерства юстиции и Юридического департамента США, германского статистического ведомства; Судебные системы западных государств. М.: Наука, 1991; Как происходит назначение на судебную должность в различных странах // Российская юстиция. 1993. № 14—15; подборка документов по канадской юстиции, переданных по проекту CEPRA.

Таблица 1.4

Издержки назначения и отстранения судей и влияние политического фактора при назначении судей

Страна	Требования к кандидату	Порядок назначения	Порядок отстранения
США, Канада,	10 лет безупречного адвокатского стажа в суде	Профессиональная оценка квалификации при политическом	Импичмент: решения принимаются

Великобритания		назначении	квалифицированным большинством палаты депутатов
Италия	Адвокатский стаж или ученая степень в юрис-пруденции	Корпоративно-академическое назначение	Корпоративное отстранение
Германия	Нет данных	Профессиональная оценка квалификации при политическом назначении	Процедура (для федерального судьи) аналогична импичменту — ФКС по ходатайству Бундестага
Израиль	10 лет безупречного адвокатского стажа в суде	Профессиональная оценка квалификации; корпоративно-академическое назначение при видимости политического назначения	Нет исполнимого алгоритма процедуры
Россия			Решение принимается коллегией из трех судей вышестоящего суда с учетом мнения корпорации; в 1990-е гг. — чисто корпоративное отстранение

Глава 2

КРИВОЕ ЗЕРКАЛО

*Я никогда не мог понять, почему жертвующие
на Республиканскую партию — это «жирные коты»,
а дающие такие же деньги на Демократическую —
«движимые общественным интересом благотворители».*

Р. Рейган об особенностях отражения
политики в американских СМИ

*Что значит в наши дни быть баснословно смелым?
Звать черным черное, а белое звать белым,
Чрезмерно громких од убийству не слагать,
Лгать только по нужде, а без нужды не лгать.*

Фридрих Логау
(Пер. с нем. Л. Гинзбурга)

Могут ли отсутствие свободы слова, монополизированный медиарынок и политизированное образование воспрепятствовать экономическому росту? По всей видимости, да, и весьма существенно. Пристрастные СМИ и превращенное в канал пропаганды образование (Бастиа, 1848¹⁶⁵; Coase, 1974) не только наносят урон воспроизводству качественного человеческого капитала, но и ослабляют гарантии неприкосновенности личности, без которых, как мы показали в предыдущей главе, невозможно защитить частную собственность.

А. Смит подчеркивал важность эффективной — т.е. независимой от других властей, справедливой, подчиненной закону и беспристрастной — судебной системы. Однако этими важными институтами, проблемы строительства которых были затронуты выше, не исчерпывается необходимый для эффективной защиты прав собственности пакет институтов.

Отцы-основатели США, создавшие одну из наиболее эффективных (из прошедших длительную апробацию) институциональных систем, начали Билль о правах с поправки, гарантирующей свободу слова и совести. И у них были для такого выбора веские основания. Действительно, свобода слова обеспечивает:

- прозрачность в действиях государства, а значит, большую подотчетность государства налогоплательщику;
- прозрачность в действиях частных лиц (от крупнейших акционерных обществ до индивидов). Не случайно брачный союз в большинстве культур отмечается свадьбами, т.е. праздниками при большом стечении людей — свидетелей взаимных обязательств пары).

Под прицелом независимых конкурирующих СМИ, нарушение закона, совершение действий, противных морали и здравому смыслу, становятся рискованным предприятием как для государственных органов, так и для частных лиц. Само вынесение заведомо противозаконного приговора, расправа над конкурентом и многие другие действия,

¹⁶⁵ Использовано русское издание 2011 года

совершенно обычные для доправового общества, общества власти силы, насилия (Rule of Force), при этом затрудняются.

В обществе, располагающем сетью свободных (т.е. независимых от государства и остро конкурирующих друг с другом) СМИ, в долгосрочном периоде повышается доверие как к государственным институтам, так и между частными лицами.

Таким образом, свобода слова является важным (хотя и далеко не единственным) фактором, укрепляющим гарантии права на жизнь, неприкосновенности личности и частную собственность.

Приходится отметить, что в конце XX в. в демократических странах не наблюдалось укрепления институтов свободы слова. Скорее были типичными обратные процессы. И это при том, что технические издержки выхода новых игроков на медиарынки к концу века резко упали¹⁶⁶.

Почти повсеместно в демократических странах возникли государственные или так называемые общественные телерадиокорпорации, зафиксировавшие на долгие десятилетия монополию (а значит, существенное ограничение свободы) на рынке политического вещания.

Наметившаяся тенденция падения качества «общественного» образования сигнализирует не столько о проблеме воспроизводства и преумножения человеческого капитала, сколько об успешных попытках превращения школы из образовательного учреждения в мощную пропагандистскую сеть. Подобная интерпретация образования основана на одновременном распространении таких взаимоисключающих подходов в образовании, как резкое расширение числа дисциплин и требование совершенства во всех дисциплинах, с одной стороны, и представление школы не столько как образовательного учреждения, сколько как института социализации детей — с другой.

Работа голландских социологов¹⁶⁷ посвящена анализу влияния такого подхода на успеваемость с помощью тестов OECD (PISA¹⁶⁸ 2006). Основной вывод — погоня за «мультикультуральностью» (этническим многообразием в школе и в классе) снижает уровень успеваемости. Авторы объясняют это дополнительной нагрузкой на учителей. Хотя данный вывод хорошо согласуется со здравым смыслом, он был подвергнут политизированной критике оппонентов¹⁶⁹.

Эти подходы активно внедряются сильными и политизированными профсоюзами учителей. Их реализация приводит к слому моральных барьеров, поддерживавшихся ранее религиозными институтами. Все это проводится под флагом борьбы с религиозной идеологизацией образования и сопровождается антирелигиозной пропагандой.

Взрослый и образованный гражданин в состоянии осмысленно выбрать источники информации, приобретая газеты, подписываясь на СМИ, переключая каналы телевизора и радиоканалы, посещая те или иные интернет-сайты. Ребенок же не в состоянии

¹⁶⁶ Речь идет об общей тенденции, хотя отдельные подвижки в направлении использования новых технических возможностей для усиления конкуренции на медиарынке имели место, на них мы остановимся ниже.

¹⁶⁷ M. de Heus & J. Dronkers, 2010b. <http://www.eu1.eu/Personal/Dronkers/English/Heus1.pdf>.

¹⁶⁸ PISA — Programme for International Student Assessment. http://www.pisa.oecd.org/pages/0,2987,en_32252351_32235731_1_1_1_1_1,00.html; Обследование 2006 года — см. http://www.pisa.oecd.org/document/2/0,3343,en_32252351_32236191_39718850_1_1_1_1,00.html; данные обследования — см. <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/30/18/39703566.pdf>; собственный OECD анализ — <http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/30/17/39703267.pdf>.

¹⁶⁹ <http://www.svobodanews.ru/content/article/2122589.html>.

осмысленно выбирать источники информации и в то же время очень восприимчив к ней. Обязательное¹⁷⁰ образование в условиях финансирования большинства школ государством делает ребенка беззащитным объектом политических и идеологических манипуляций. Невозможно ожидать от людей, в чьих руках оказался столь мощный инструмент, стремления к самоограничению и сдержанности во имя высшего блага.

Для стран с переходной экономикой быстрая шоковая демонополизация медиарынка играет еще более важную роль, чем для стран со стабильной демократией. Это вопрос успеха или поражения реформ.

Для авторитарных стран наличие оппозиционных СМИ может оказаться решающим фактором потери власти слабым диктатором¹⁷¹.

Разумно предположить, что попытки монополизации на рынке информации должны наиболее активно предприниматься с наименьшими издержками такого рода действий и при этом с наибольшими долгосрочными эффектами. Исходя из этого мы начнем анализ проблем и провалов в обеспечении свободы слова в сфере образования.

Профессор и учитель на выборах. Исследование, проведенное под руководством Р. Лихтера (Lichter, 2009), показало, что в академической среде США либералы (т.е. люди, придерживающиеся левых взглядов) заметно доминируют над консерваторами-республиканцами в соотношении 4,5—5 : 1. При этом доминирование левых в гуманитарных и общественных науках (social science) еще внушительнее.

Д.Б. Клейн и Ш. Штерн¹⁷² обратили внимание на то, что соотношение среди экономистов колеблется (по результатам разных исследований) в соотношении от 2 : 1 до 4 : 1, что заметно ниже среднего уровня. Они также установили, что по экономической проблематике (включая проблемы перераспределения, иммиграцию, контроль за оружием) позиции экономистов находятся почти посередине между крайне либертарианской ("крайне правой") и радикально этатистской (крайне левой). Среди экономистов, идентифицирующих себя как республиканцев, заметно явное смещение в сторону идей экономической свободы (3,3 по 5-балльной «либертарианской» шкале по сравнению с 2,66 в среднем по выборке).

Если же учесть, что общественные науки включают и экономическую науку, это означает, что идеологическое смещение в целом (включая полный спектр политических и идеологических вопросов) есть среди всех групп ученых-общественников. Однако по сравнению с остальными коллегами из смежных дисциплин экономисты выглядят наименее идеологически предвзятыми.

Одно из наиболее ярких проявлений идеологического сдвига — «эпидемия политической корректности» в университетах США.

¹⁷⁰ В некоторых странах в связи с отсутствием опции надомного образования школа становится принудительной.

¹⁷¹ По мнению Г. Егорова, С. Гуриева и К. Сониной, «неэффективным диктатором» (Egorov, Guriev, Sonin, 2007). Авторы рассматривают модель, исходящую из несколько искусственных предположений — о коррупционных торгах спецслужб диктатора (как альтернативного свободным СМИ канала информации для него) и бюрократов и др. Они полагают, что граждане принимают решение, восставать или не восставать, основываясь на информации об эффективности или неэффективности авторитарного правительства, полученной из СМИ (по нашему представлению, экономические агенты СССР получили из СМИ периода гласности в основном информацию о дряхлении режима, что и предопределило развитие ситуации — забастовки, недопоставки, фронда национальных элит. Подробнее см.: Гайдар, 2006). Тем не менее работа адекватно отражает важность проблемы именно для экономической науки.

¹⁷² Клейн, Штерн, 2008. Смотри также ниже — о докладе Клейна – Бутурович (Klein, Buturovich).

Коуз (Coase, 1974) обращает внимание на то, что большинство интеллектуалов симпатизирует идеям регулирования рынков товаров, но возражает против регулирования рынка идей (за исключением телевидения). На год написания статьи даже либералы (американские левые) в целом склонялись к поддержке Первой поправки, ставшей в последние годы далеко не столь популярной в этих же кругах. Так, активисты студенческих беспорядков 2015 года в американских кампусах, направленных как раз на ужесточение ограничений свободы слова уверены, что 1-я поправка не должна защищать свободу слова, включая такое, которое им не нравится: "Свобода слова – это защита против злоупотреблений властью а не гарантированная платформа для выражения любой точки зрения"¹⁷³.

Коуз объясняет феномен тем, что государство является для интеллектуалов важным работодателем и, что важнее, инструментом реализации собственных амбиций: "... интеллектуалы видят себя регуляторами. При этом личные интересы в сочетании с [повышенной] самооценкой приводит их к убеждению, что тогда как все остальные должны подвергаться регуляциям, таковые неприменимы к ним самим"¹⁷⁴.

Состояние университетских свобод в число которых свобода слова казалось бы входит на первом месте и с наивысшим приоритетом в США (положение в других странах демократиях, как правило, еще хуже) исследуется при поддержке Фонда за индивидуальные права в образовании (FIRE – Foundation for Individual Rights in Education). Его эксперты проверяют наличие уставных документов, ограничивающих свободу слова студентов, в ведущих университетах и колледжах страны. По их данным из более чем четырехсот обследованных образовательных учреждений свобода слова не ущемляется открыто и официально всего в двадцати (!) университетах (что не гарантирует реального права свободно выражать свои мысли)¹⁷⁵.

Как показал П. Рубин¹⁷⁶, политическая корректность находится в противоречии с первой поправкой к Конституции США¹⁷⁷, а также плохо согласуется с научной парадигмой как таковой. При этом стойкая приверженность идеологическим схемам имеет рациональное экономическое объяснение — стремление сохранить свой человеческий капитал теми, кто в свое время «поставил» на «студенческую революцию» конца 1960-х. Тогда вошли в моду всевозможные экстремистские идеи, ставшие теперь едва ли не «мейнстримом»: «гражданские права» (противопоставлявшиеся зачастую правам, отраженным в американской Конституции), феминизм, сексуальная распущенность как принцип и образ жизни и социализм всех оттенков. Последовательный крах всех этих идей привел к тем же последствиям, что и крах СССР для советологов в том смысле, что

¹⁷³ The right to free speech is a protection against the abuse of power, not a guarantee of a platform for all ideas. Следует понимать, что под злоупотреблениями властью в среде левых радикалов имеются в виду не сомнительные в правовом отношении решения администрации президента Б.Обамы. Власть в их "языке" означает нечто вроде штампа "власть капитала" (некоего таинственного истеблишмента, разновидности тайного "мирового правительства") который оной властью только и делает что злоупотребляет. См. к примеру описание предвыборного митинга сторонников Д.Трампа: <http://www.theatlantic.com/politics/archive/2016/01/donald-trump-protestors-vermont/423447/>
<http://www.campusreform.org/?ID=6913>

¹⁷⁴"... intellectuals see themselves as doing the regulating. But self-interest combines with self-esteem to ensure that, while others are regulated, regulation should not apply to them".

¹⁷⁵ FIRE's Speech Code Ratings <https://www.thefire.org/spotlight/using-the-spotlight-database/>

¹⁷⁶ Rubin, 1994.

¹⁷⁷ Первая поправка к Конституции США, гарантирующая свободу слова, прессы, собраний, вероисповедания и петиций.

последствий, несмотря на очевидное банкротство целого «научного» направления (исключая небольшую группу честных исследователей, таких как Р. Пайпс и некоторые другие), не было никаких.

Активность групп интересов в сфере образования

Новые стандарты образования

Дискуссии об экономически целесообразных формах образования нередко упираются в фундаментальные представления о функции и цели образования как такового.

Для современных чиновников сферы образования и активистов профсоюзов учителей¹⁷⁸ весьма характерен тезис о необходимости достижения учеником совершенства по многим дисциплинам. Замечание о том, что такое вряд ли возможно без концентрации усилий на ключевых дисциплинах и при крайне неравномерном по способностям составе классов в общественных школах (что усиленно поддерживается практикой введения в классы умственно ослабленных детей, а также детей иммигрантов), парируется откровенным тезисом, выражающим кредо доминирующего направления современной западной педагогической мысли: «Цель школы — научить ученика читать, писать, считать и ориентироваться на глобусе. Однако главная функция школы — воспитание гражданина и социализация». Ключевое значение социализации отчетливо проявляется в замечании ванкуверского чиновника: кто отдает своих детей в частные школы, тот поддерживает «educational apartheid» (образовательный апартеид, сегрегацию).

По данным канадского Института Фрейзера¹⁷⁹, осуществляющего программу мониторинга, частные школы по сравнению с расположенными в относительно благополучных пригородах общественными — несомненные лидеры по показателю сдачи государственных экзаменов.

Тем не менее частные школы откровенно дискриминируются государством на всех уровнях. Альтернатива государственному образованию доступна лишь для небольшого числа богатых или для наиболее удачливых граждан, живущих в отдельных районах (штатах и графствах США и в провинции Британская Колумбия в Канаде), где негосударственные формы обучения дискриминируются не столь активно, как на большей части территорий развитых стран.

Пример Британской Колумбии показывает, как важно для всех заинтересованных в независимом обучении своих детей суметь сплотиться против мощной коалиции чиновников, учительских профсоюзов и большей части прессы. Тот факт, что активному меньшинству удалось отстоять всего лишь право на выживание частного образования наряду с государственным только в одной провинции Канады, показывает, что некоторые союзы в этой стране (например, учительские) заметно более «равны», нежели другие (союзы родительских и религиозных организаций). Об этом же свидетельствует еще не завершённая история упорной более чем полувековой борьбы, сопровождающейся откатами и поражениями, за право самим выбирать, где учить своих детей, а не отдавать их принудительно на воспитание государству.

¹⁷⁸ См. интервью с заместителем исполнительного директора школьного совета Ванкувера и главой Исследовательского департамента Федерации учителей Британской Колумбии (22 и 23 февраля 2007 г., Ванкувер).

¹⁷⁹ www.fraserinstitute.ca.

История массового школьного образования в большинстве стран, включая Россию, начиналась с религиозного образования, в рамках которого дети не только знакомились со священными текстами, но для начала учились читать и писать, а также обучались и иным полезным навыкам (счет и фундаментальные нормы этики, позволявшие потом нормально общаться с себе подобными, что и обеспечивало реализацию функции «социализации»).

Пример Германии конца XIX в., в которой государственное среднее образование показало свою эффективность в качестве средства подготовки массы людей для службы в армии, подвинул как ее союзников, так и потенциальных противников на подражание. Свою роль, вероятно, сыграл и мотив чиновника к увеличению объема перераспределяемых бюджетных средств¹⁸⁰. Постановка новой глобальной задачи (создание массовой системы образования), решение которой совершенно необходимо для государства, является наиболее эффективным инструментом и аргументом для резкого наращивания государственных расходов.

Следующий шаг был сделан в новых условиях в той же Германии. Имперский Закон об обязательном школьном образовании от 6 июля 1938 г.¹⁸¹ запретил частные школы и домашнее образование. После войны Закон не был отменен, а лишь скорректирован, позволив немного приоткрыть дверь для негосударственных школ и оставив в силе запрет домашнего образования. Попытки оспорить эту норму в Европейском суде по правам человека провалились. Формально дискуссия и в германских, и в Европейском судах шла вокруг толкования ст. 7 Основного закона ФРГ, гарантирующей право на создание частных школ и свободу выбора родителей и не запрещающей домашнее образование ни в какой форме, а также ч. 72 и 76 Конституции земли Баден-Вюртенберг, утверждающих по сути принудительность школьного образования. Тем интереснее аргументы, которыми было мотивировано отклонение жалобы. Они дают все основания оценивать решение суда как одно из проявлений новой холодной войны государства и профсоюзов учителей против родителей за тотальный контроль над личностью ребенка.

Решение Европейского суда по правам человека, закрепившее приоритет государства и общества над семьей в вопросах образования (пока только в Германии), было принято 11 сентября 2006 г. по заявлению № 35504/03 Фрица Конрада (Fritz Konrad) и группы других заявителей против Германии. В нем излагалось требование обеспечить их семьям право на домашнее образование детей. Основная аргументация отказа — школа есть инструмент социализации. Социализация должна быть принудительной, т.е., к примеру, родители не вправе ограждать своих детей от «полового воспитания» в соответствии с видением левых радикалов, ссылаясь на религиозные убеждения¹⁸².

Философ Л. Черняк¹⁸³ уверен, что само подчинение образования конъюнктурным или вообще любым прикладным целям ведет в долгосрочном периоде к подрыву его основ и деградации.

¹⁸⁰ В соответствии с моделью Нисканена.

¹⁸¹ Reichsschulpflichtgesetz of 1938 (Reich/Imperial School Legislation).

¹⁸² «The applicant parents could not be permitted to keep their children away from school and the influences of other children. Schools represented society, and it was in the children's interest to become part of that society. The parents' right to education did not go as far as to deprive their children of that experience». («Родителям-заявителям нельзя позволить держать ребенка вне школы и влияния других детей. Школа представляет общество, и в интересах детей быть частью общества. Право родителей на выбор образования для детей не распространяется настолько, чтобы лишать детей такого опыта». — *Перев. авт.*)

¹⁸³ Черняк, 2007.

Экономически такой философский подход выглядит вполне оправданным. Получение качественного классического образования, основанного на умении осваивать языки, логику, историю и математику, а также на построении навыка излагать и отстаивать свою точку зрения, гарантирует мощный фундамент знаний. На этом фундаменте можно затем построить карьеру как гуманитария, так и математика, специалиста в естественных науках, инженера, учителя, врача и т.д.

Таким образом, подход, основанный на самоценности образования и знания, минимизирует риски потери времени ученика на получение быстро устаревающих и теряющих актуальность знаний.

Такой подход, разделяемый сознательно или интуитивно большинством родителей, озабоченных качеством образования своих детей, имел бы совсем неплохие шансы на успех и расширенное применение при условии наличия у этих родителей свободы выбора школы (или шире — формы обучения) для своего ребенка.

Наиболее продолжительные и интенсивные дискуссии по поводу организационных форм образования ведутся в США.

На левом фланге в этой дискуссии находятся могущественные профсоюзы учителей¹⁸⁴, крупнейший из которых (NEA) связан с демократической партией США, точнее, с крайне левым ее крылом. Второй по численности профсоюз (AFT) старается избегать явного идеологического смещения и прямой политизации.

Оба профсоюза, однако, поддерживают институт пожизненного найма (tenure) для учителей. NEA при этом также борется против независимой оценки качества преподавания. Это объединяет ее с канадскими коллегами из Британской Колумбии¹⁸⁵.

На правом фланге стоят принципиальные противники государственного финансирования школ (в том числе организованные в альянс за разделение школы и государства¹⁸⁶).

Промежуточное положение занимают умеренно правые политики, поддерживающие идею М. Фридмана о частичной приватизации образования путем эмиссии на сумму расходов на школьные нужды ваучеров (сумма, обеспечиваемая ваучером, получается делением общих расходов по соответствующей статье на число учеников). Деньги при реализации такого подхода следуют за учеником, в том числе в частную школу. Очевидно, что такой подход резко усиливает конкуренцию школ и потому подвергается ожесточенной критике NEA.

Среди основных бенефициариев подхода — сети неприбыльных школ, аффилированных преимущественно с религиозными организациями и открытых для выходцев из самых бедных семей.

¹⁸⁴ Речь идет прежде всего о Национальной ассоциации образования (National Education Association — NEA), объединяющей свыше 3 млн членов (www.nea.org), и Американской федерации учителей (American Federation of Teachers — AFT) — свыше 1,4 млн членов (www.aft.org).

¹⁸⁵ См. интервью с Л. Куеном (22 февраля 2007 г., Ванкувер). Куен рассказал о многомиллионной программе борьбы с... программой Института Фрейзера по оценке качества школ. Он объяснил, что оценки на экзаменах не всегда отражают качество общения в школе, каковое (в свете его представлений о задачах школы) носит приоритетный характер. При этом интервьюируемый отверг предложение создать собственную систему оценки качества школ, основанную, к примеру, на мониторинге сайтов выпускников школ (количество, среднее время со дня последнего обновления, посещаемость, число комментариев о качестве преподавания, не говоря уже о выборочном контент-анализе последних) и дающую, таким образом, представление прежде всего о надежности связей бывших выпускников, а значит, и о качестве их общения в школьные годы.

¹⁸⁶ <http://schoolandstate.org/>. Сайт альянса (Alliance for the Separation of School & State).

Аналогичная ситуация наблюдается и в Британской Колумбии — лидере по доле учеников, посещающих независимые школы в Канаде (правда, там их всего 10%). Профсоюзы и чиновники борются против независимых школ. На плакатах, распространяемых профсоюзами и требующих запрета частных школ, изображен школьный автобус, въезжающий на территорию... концлагеря. Лозунг на плакате гласит: «Школы для народа, а не для прибыли». Напоминание о том, что концлагеря появились и «расцвели» как раз в странах, где школы «для прибыли» были полностью поставлены вне закона, не переубедило ни одного из авторов плаката¹⁸⁷.

В отличие от США (в основном штаты Милуоки, Висконсин, Огайо), Чили, Великобритании (подготовительные классы школ) в Британской Колумбии практикуется селективное и лишь частичное перечисление денег на ученика в частные школы¹⁸⁸.

Итак, интересы профсоюзов, рано или поздно в ходе защиты своих членов склоняющихся к поддержке наименее конкурентоспособного учителя, чиновников сферы образования, не желающих быть подотчетными избирателю и отвечать по наглядным критериям эффективности образования, совпадают с интересами леворадикальных политиков. Их интересы сводятся к расширению слоя слабых и неконкурентоспособных рыночных агентов, являющихся естественными сторонниками и надежными избирателями перераспределительных и пререгулятивных коалиций.

Эти интересы противоположны интересам родителей учеников, которые «социализируют» своих детей — кто-то более, кто-то менее удачно (в любом случае вряд ли хуже, чем вышеперечисленные лица). Родители легко осознают простую истину: детям для успеха в жизни нужны глубокие и неустаревающие знания, а не умение дисциплинированно улыбаться прохожему с иным цветом кожи или альтернативной половой ориентацией.

Реакция на запросы рынка или политически мотивированное поведение?

Рассмотрим процесс вытеснения из школьных программ развитых стран собственно образования комплексом мер по «социализации».

Профсоюзы учителей утверждают, что их интересы лучше соответствуют конъюнктуре рынка, чем чьи-либо (пусть даже большинства родителей) представления о желательности получения хорошего образования (как значительной суммы знаний и, главное, способности, навыка и вкуса к усвоению новых знаний). Приведем несколько доводов в защиту позиции профсоюзов.

В системе общественных школ желание и стимулы учителей просто совпали с потребностями рынка труда, ведь для клерка и продавца нужны не столько знания, сколько социализация.

Неочевидно, что государству есть смысл вкладывать ресурсы в образование, которое, возможно, усиливает позиции получившего его агента на рынке труда. Однако не факт, что такая инвестиция окупается налогами. Это возражение снимается в случае частного образования, когда стимулы на рынке, а также стимулы, связанные с престижем, оцениваются и оплачиваются самостоятельно заинтересованными частными лицами.

¹⁸⁷ Интервью в профсоюзе учителей (22 февраля 2007 г., Ванкувер).

¹⁸⁸ Подробнее см.: Яновский, Жаворонков, Янг и др., 2007.

Не существует политической возможности ограничить всеобщее избирательное право цензами, равно как и приватизировать государственные телеканалы. Это экзогенное ограничение.

Если совпадение (стимулов учителей и потребностей рынка труда) и есть, то оно состоит в том, что ухудшение качества образования, обесценивание дипломов приводит к снижению качества предложения на рынке труда, качества потребительского спроса на многих других рынках. Высокие прогрессивные налоги и избыточное регулирование выталкивают значительную часть спроса на квалифицированную рабочую силу в Китай, Индию и т.п. Таким образом, спрос на математиков и инженеров подрывается в значительной степени искусственно. Поскольку транзакционно емкие услуги вывезти в Китай нельзя и, напротив, они выталкиваются из Китая¹⁸⁹ в США и ЕС, то терпимое отношение к низкому качеству образования клерков, вероятнее всего, также вынужденное¹⁹⁰.

Работники с хорошим знанием математики, логики, высоким качеством естественно-математического образования, глубоким знанием языков находят хорошую работу и, как правило, не сталкиваются с особыми проблемами на рынке труда в любой стране, т.е. рынок труда открыт для хорошо образованной рабочей силы, однако вследствие ее нехватки бизнес, сталкиваясь с соответствующими ограничениями, развивается с учетом наличных трудовых ресурсов.

Всеобщее избирательное право повышает роль голосующих иждивенцев, бюджетников, делая позицию налогоплательщика все менее привлекательной. Особенно комфортная ситуация складывается для хорошо организованных бюджетников — государственных служащих и учителей. Борьба за особые привилегии для учительства сделала такие профсоюзы в США союзниками Демократической партии. В условиях невозможности отсева некомпетентных учителей и ограничения права выбора родителями образования для своих детей происходит размывание качества среднего (а с некоторым временным лагом и высшего) образования. Рынки (прежде всего рынок труда) адаптируются путем реструктуризации бизнесов¹⁹¹ (вывод части за рубеж, упрощение бизнесов), а также ввоза квалифицированных иностранцев для покрытия нехватки выпускников своих университетов¹⁹².

Широкое недовольство большинства родителей учеников системой общественного образования (Public Schools) показывает, что эта система не будет отвечать запросам естественного рынка образования, если ему дать состояться политически. Если система будет полностью конкурентна, если государственные школы будут существовать, борясь за пожертвования спонсоров и оплату родителей с частными школами, и выживать, если

¹⁸⁹ Где они, как отмечалось в гл. 1, не могут реализовываться из-за высоких рисков для собственности и собственников.

¹⁹⁰ Нынешний (с 2008 г.) кризис, правда, скорректирует ситуацию. Политика в данном случае сильнее экономики.

¹⁹¹ Между прочим, снижение качества образования, как и когда-то в прошлом, в 1940—1960-х гг., рост качества, может существенно влиять на качество потребительского спроса в стране. После Второй мировой войны в США вслед за быстрым ростом удельного веса лиц с высшим образованием быстро росли требования к качеству товаров и услуг. В последние десятилетия продолжения роста требовательности потребителя явно не наблюдается, что, с одной стороны, облегчает задачу вывода производств в страны с дешевой рабочей силой, а с другой — давит на рынок, делая рентабельным упрощение бизнесов в стране.

¹⁹² То есть реальный спрос на рынке труда не способен защитить этот рынок от политического давления развращенных, коррумпированных «профессионалов» и может лишь адаптироваться.

школы будут постепенно переключаться по желанию родителей и спонсоров (бизнеса) под давлением рынка на те же стандарты, которые сегодня навязываются административно — через правительственные стандарты и программы образования, вот тогда позиция профсоюзов учителей будет чрезвычайно прочной.

Нерыночный институт государственной школы в принципе построен не для удовлетворения нужд потребителей — учеников, родителей, бизнеса; не содержит механизмов адаптации к изменению требований рынка труда и представлениям родителей о приоритетах образования. Также государственные школы не имеют механизмов создания у учителей сильной заинтересованности в продвижении каких-либо ценностей, идей, знаний и т.п. Поэтому допущение о провале системы с понятными личными мотивациями учителей, их профсоюзов, чиновников сферы образования выглядит более вероятным, нежели допущение о случайном совпадении интересов всех агентов.

Аргументация в защиту нынешнего статус-кво с доминированием государственной школы будет неполной, если не вспомнить два выдающихся исторических примера успешного развития государственного образования — прусско-германский¹⁹³ и советский.

Однако в обоих случаях явно просматривается военная компонента спроса государства на образование — на сочетание определенного уровня милитаризации и идеологизации с преподаванием, дающим базу для подготовки дисциплинированного и грамотного (квалифицированного) солдата. В обоих государствах военное ведомство было весьма могущественным и по влиянию на принятие решений, и по доле в расходах бюджета.

Как мы покажем ниже, в гл. 13, ситуация в современных социальных государствах изменилась коренным образом. Поэтому государственная школа практически не ассоциируется с поставкой чистых общественных благ. Зато осталась идеологизация, связанная с новыми задачами власти (чиновников). О способности государства выступать более или менее квалифицированным покупателем товаров и услуг для военных нужд свидетельствует длинный ряд примеров. В новейшей истории это быстрая постройка на вооружение броненосцев, танков, радиолокационных станций, реактивной авиации — самых современных видов военной техники, транспорта, связи и управления. Аналогичные достижения государства в гражданской сфере случались несравнимо реже. Со смещением «центра тяжести» бюджетных расходов с «пушек» на «масло» государственные системы образования не могут предъявить ни одной сколько-нибудь впечатляющей истории об успехах.

«Равные возможности» и справедливость

Важным направлением дискуссий по стратегии развития образования была и остается проблема равных возможностей, равного доступа к образованию независимо от достатка семьи.

Наиболее популярный подход к этой проблеме основан на предположении о наличии «провала рынка» в смысле дефицита частных стимулов к инвестированию в образование,

¹⁹³ Профессор Оскар Пешель из Лейпцига в статье 1866 года ("Die Lehren der jüngsten Kriegsgeschichte", "Ausland" No. 29 17. Juli 1866, S. 695, Spalte 1)) утверждал, что преимущества в преподавании математики в Пруссии по сравнению с Австрией сыграли роль в войне 1866 года " Die Mathematik ist der Wetzstein, und in diesem Sinne darf man wohl sagen, die preussischen Schulmeister haben in dem ersten Abschnitt des böhmischen Feldzuges über die österreichischen gesiegt ". Позднее этот ставший популярным (или несколько отличный, но принципиально близкий тезис - о роли "воспитателя") приписывали начальнику генерального штаба Пруссии Х. фон Мольтке.).

который необходимо восполнять государственными инвестициями. При этом особое внимание, по мнению сторонников такого подхода, следует уделять обеспечению равных возможностей для детей независимо от имущественного положения родителей.

Государственно обеспечиваемое образование предоставляет возможность детям из бедных семей получить начальные знания, сопоставимые со знаниями своих сверстников из богатых семей. Это не только дает шанс бедным получить в будущем высокооплачиваемую работу и занять престижное положение, но и обостряет конкуренцию, способствуя повышению качества образования и богатых.

Характерный пример такого подхода представлен в докладе Всемирного банка (2001) «Качество роста», гл. 3 «Совершенствуя распределение возможностей».

Авторы настаивают на том, что под качеством роста подразумевается активизация усилий государства по справедливому перераспределению ресурсов. Под справедливостью имеется в виду исключительно равномерное перераспределение ресурсов (в данном случае на образование).

Фактов, подтверждающих гипотезу о том, что большие государственные инвестиции в образование обеспечивают реальный рост человеческого капитала (с учетом как среднего числа лет обучения, так и качества знаний), авторы привести не могут. Единственный пример — сокращение доли бедного населения по штатам Индии в зависимости от равномерности распределения средств на образование. В тех штатах (точнее, в штате Керала), где в 1960—1994 гг. распределение расходов на образование было «более справедливым», по терминологии авторов, бедность снижалась быстрее.

Очевидно, что статистически обосновать преимущества такого подхода крайне сложно. Для этого необходимо не просто показать связь между коэффициентом Джини и средней продолжительностью образования в стране¹⁹⁴, но и обосновать причинно-следственные связи. Ведь нужно показать, что государственные инвестиции действительно в состоянии значимо нарастить человеческий капитал и обеспечить ускорение темпов экономического роста. Поэтому авторы не заслуживают упреков по причине отсутствия фактов, подтверждающих их выводы.

Однако их утверждения о том, что такая связь существует, без должного статистического обоснования выглядят малоубедительными.

Следует отметить, что сотрудники Всемирного банка признают, что в достижении успеха важную роль играют структура расходов на образование (на начальное, среднее, высшее), разумное сочетание государственных и частных инвестиций (в пример приводится Южная Корея), а также спрос на образование. Именно спрос на образование, с нашей точки зрения, и является ключевым показателем успеха в развитых странах.

В другом докладе Всемирного банка (2003) проанализирован опыт двух стран с близким уровнем дохода в конце 1950-х гг. — Южной Кореи и Ганы. На основе анализа было показано, что одним из важных факторов последующего успеха корейцев стали инвестиции в высшее образование, в котором доминируют частные университеты (85% студентов учатся в частных университетах)¹⁹⁵.

Авторы доклада Всемирного банка (2001) замечают, что рост экономической открытости способствует росту спроса, однако этим суждением и ограничиваются.

¹⁹⁴ То есть числом лет, сколько в среднем граждане страны учатся (с учетом начального, среднего и высшего образования).

¹⁹⁵ *World Bank*, 2003. P. 11, 12.

Также следует отметить, что в докладе добросовестно указывается на отсутствие надежных свидетельств в пользу возможности повысить человеческий капитал бедных простым наращиванием вложений из бюджета и приводят мнение Филмера и Причетта¹⁹⁶, основанное на статистическом анализе. Результаты анализа показывают отсутствие сильной корреляции между числом лиц в возрасте от 15 до 19 лет, имеющих 5 полных лет образования, и государственными расходами на образование (как на душу населения, так и по доле в ВВП).

После этого главным аргументом остается специфически понимаемая «справедливость» (уместность ссылок на которую мы обсудим в последующих главах) и «социальная включенность».

Также отмечается, что социальный статус семей значимо влияет на продолжительность и качество образования. Многие дети и подростки бросают школу потому, что так делали и делают другие в их среде. Это явление, однако, целесообразно обсуждать в свете спроса на образование.

Если родители уверены в том, что образование дает шанс детям повысить свои доходы и статус, то, вероятно, они приложат значительные усилия, чтобы дать детям образование, и наоборот. Если же родители, несмотря ни на что, просто игнорируют такую возможность, то шансы государства эффективно помочь детям (т.е. вопреки воле родителей и без явно выраженного интереса ребенка) путем инвестиций и принуждения — через законодательство об обязательном образовании — представляются ничтожно малы. Зато понятен интерес чиновников сферы образования использовать неразрешимость ситуации для обоснования неограниченной экспансии расходов, с одной стороны, и снижения требований к конечным результатам — с другой.

Как отмечалось выше, стандартный подход современных государственных служащих развитых стран — это легитимация усилий, расходов и принуждения исходя исключительно из нужд «социализации», сомнительных ценностей «социальной включенности» и социалистически толкуемого понятия «справедливость».

Наиболее длительную традицию «бесплатного образования» (за счет бюджета) и имеет Россия. В связи с этим С. Гуриев отмечает, что в российском обществе образование и наука воспринимаются как «классические общественные блага, которые должны предоставляться государством, причем бесплатно для потребителей»¹⁹⁷. Именно поэтому в нашей стране доминируют государственные университеты и исследовательские институты. В то же время в США ключевую роль играют как раз частные университеты, являющиеся лидерами как в образовательной, так и в исследовательской деятельности. Именно американские университеты лидируют в мировых образовательных рейтингах.

Обратную сторону государственного принуждения показывает М. Пуа¹⁹⁸. На собственном опыте учителя он демонстрирует, как обязательное образование морально «освобождает» родителей от ответственности за поведение детей в школе. Монополия министерства образования на составление программы включает ответственность за содержание образования, а все общество — в ответе за качество образования. Вывод, к которому приходит этот учитель: необходимо отменить законодательство о принудительном образовании и возложить ответственность за образование на семью и общество.

¹⁹⁶ *Filmer, Prichett, 1999.*

¹⁹⁷ *Гуриев, 2006. С. 176.*

¹⁹⁸ *Пуа М. To cancel the Compulsory Education Law . 2008. <http://he.manhigut.org/education/3387> (иврит).*

Следует отметить, что нормальная частная система образования не только поддерживает и усиливает стимулы к образованию, но и укрепляет мораль на уровне семьи. Она также создает определенные стимулы коммерческих школ для богатых принимать талантливых бедных учеников на льготных условиях.

Едва ли не единственный способ подтвердить свою успешность на образовательном рынке для школ и университетов — предъявить историю успехов выпускников, т.е. подчеркнуть успех их карьеры, высокие заработки и общественное положение (см., к примеру, рекламу Российской экономической школы — частного вуза, одного из ведущих в области экономического образования в России).

Наименее капиталоемкий способ добиться этого — набрать талантливых учеников и студентов. Усиление состава учащихся не только «в среднем» повышает вероятность успеха дальнейшей карьеры выпускников, но и стимулирует усилия соучеников юных дарований и, что крайне важно, учителей.

Определенный опыт такого рода уже накоплен частными школами в развитых странах и вполне применим в условиях России.

Ряд исследователей ставят под сомнение эффективность конкуренции в сфере образования. Их доводы основаны на том, что связь труда учителя с конечным результатом, с одной стороны, и с возможностями поощрения и наказания — с другой, опосредована и с трудом выявляется в краткосрочном периоде. На основании этого, а также классификации общественных благ, например, В. Тамбовцев делает вывод о том, что частные лица не в состоянии решать проблему выбора школы для своих детей, что существующий уровень конкуренции в принципе достаточен и резервы повышения качества образования следует искать в увеличении финансирования¹⁹⁹.

Приведенный в его работе обзор литературы показывает, что при наличии конкуренции школ родители, как и дети, стремятся добиться фальсификации оценок в сторону повышения, оказывая давление на учителя и школу. У учителя и школы нет стимулов сопротивляться и сохранять объективность.

Однако подобные явления наблюдаются в настоящее время скорее там, где родители относятся к школе и государству как к поставщикам блага, качество которого вне их контроля, а роль государства во всех сферах жизни делает частную инициативу и преимущества в качестве человеческого капитала малоценными. Зато формальная оценка успеваемости может принести определенные преимущества, а потому «административный торг» со школой имеет смысл. Чем менее школа зависима от требований рынка, чем менее важна для нее демонстрация родителям потенциальных учеников историй успеха выпускников, тем выше стимулы родителей и школы достигать компромисса по вопросу оценок.

Доля государственных расходов на образование в России колеблется около 1% ВВП²⁰⁰. В Израиле она достигает 5% ВВП²⁰¹. Однако как у чиновников, так и у профсоюзов учителей имеются стимулы использовать школу не только и не столько для образования, что приводит к деградации системы образования. Рост расходов, не

¹⁹⁹ См.: Тамбовцев В. Реформы российского образования и экономическая теория // Вопросы экономики. 2005. № 3.

²⁰⁰ Рассчитано по данным Росстата (данные по ВВП) и Федерального казначейства. Сайт Федерального казначейства Российской Федерации — данные об исполнении федерального бюджета: <http://www.roskazna.ru/reports/fb.html>.

²⁰¹ <http://www.mof.gov.il/BudgetSite/StateBudget/Budget2009/Lists/2009/Attachments/1/ikarey2010.pdf>.

подкрепленный глубокой реформой, таит угрозу того, что в России результаты будут далеки от желаемых.

«Реальным родителям» (уже испорченным дурными стимулами принудительного образования) в модели образования как «доверительного общественного блага» неявным образом противопоставляется «идеальный чиновник» (полностью информированный и преданный поставленной задаче). Хотя у «реального чиновника» и нет прямых стимулов к идеологизации образования, зато его политическое руководство имеет заметные стимулы использовать школу как канал идеологической пропаганды для продления срока пребывания у власти.

Приведенные в работе Тамбовцева соображения обращают наше внимание на проблему перехода от принудительного образования к свободе и ответственности родительского выбора. Она показывает, почему не следует ждать от реформы немедленной отдачи. До тех пор пока родители не станут вновь принимать как должное тот факт, что образование детей — это всецело их собственная ответственность, быстрых улучшений для таких семей ждать не приходится. Однако заметная часть родителей и сейчас фактически исходит из того, что именно они, а не государство и школа ответственны за качество образования их детей. Эта группа родителей может ожидать, что улучшения наступят значительно раньше, чем произойдет смена поколений.

Наконец, самое главное — выбор между системой с отсутствием конкуренции (ограниченной конкуренцией), подрывающей стимулы к ответственному поведению наиболее заинтересованных «игроков» — родителей учеников, и системой, мобилизующей такие стимулы. Утверждение о том, что безответственное поведение характерно для значительной части родителей, — сомнительный аргумент в поддержку решений, закрепляющих такую безответственность как устойчивый стереотип поведения. Напротив, чем скорее родители столкнутся с вызовом личной ответственности, тем раньше им удастся преодолеть привычку безответственности.

Подробнее на проблемах, связанных с кризисом семьи, мы остановимся ниже, в гл. 11. Отказ родителей брать на себя ответственность за образование своих детей является не менее тревожным симптомом кризиса семьи, нежели падение рождаемости, рост числа разводов и нежелание вступать в брак. Решение проблем образования, таким образом, оказывается тесно связанным с решением более широкого круга проблем.

Как представляется, наличие общих корней, свойственных затронутым выше проблемам, дает обоснованную надежду на успех реформ, которые целесообразно проводить одновременно в сфере образования и в сфере законодательства о семье и его правоприменении.

«Левый сдвиг» в общественных науках, образовании и СМИ

Политизация под флагом деполитизации. По мнению историков, придерживающихся левых взглядов, существующее наследие исторической науки «Dead white male history» (история, созданная белым мертвым мужчиной) является идеологически смещенным и политизированным продуктом²⁰². Создать «несмещенную» историю, компенсирующую перекосы, была призвана «Новая история». Неудачные попытки политизированных ученых найти новые направления развития этой науки (на

²⁰² Shweder, August 18, 1991.

Западе — с 1930-х гг., а в России существенно раньше — после 1917 г.) оказались политически востребованы и распространились с тех пор весьма широко.

Навязывание «новой истории»

Контроль над будущим с помощью «управляемого прошлого» хорошо известен из практики тоталитарных режимов, как, впрочем, и из практики закрытых демократий. При этом идеологически смещенное преподавание истории в средней и высшей школе является наиболее естественным и удобным «оружием интоксикации» как по продолжительности процесса, так и в силу ограниченной возможности учеников сопротивляться воздействию пропаганды.

В Англии этот процесс был запущен после Второй мировой войны и помогал легитимировать роспуск колониальной империи для перераспределения ресурсов от ее провинций в пользу бюджетников и соответствующих чиновников метрополии. Вскоре выяснилось, что преподавать по-новому нечего, потому что факты плохо согласуются с прогрессивными теориями. Тогда в качестве решения была предложена следующая идея: «Учить историю как навык, а не как свод знаний»²⁰³. Понятно, что к обучению в обычном, нормальном смысле такой подход никакого отношения не имеет.

Подход «навык вместо знаний» хорошо сочетается с новой функцией школы: социализация вместо образования. Следующим шагом по освобождению учителей от рутины преподавания и сохранения профессиональных навыков обучения детей является концепция исторических нарративов вместо исторического знания.

Объективной истины не существует, есть лишь разные версии, нарративы, однако существуют лица, «уполномоченные» в силу позиции (профессора в университетах, чиновники образовательных ведомств) выбирать привилегированные нарративы, такие, которые «правильнее» других. Более того, эти же лица уполномочены ранжировать нарративы²⁰⁴.

Логика «из не A следует наличие вместо A множества равноценных N_i ; из чего в свою очередь следует, что некое i -е N является истинным (или приоритетным)»²⁰⁵ означает, что из отрицания некоторого утверждения выводится в конечном счете само это утверждение, лишь переобозначенное (приоритетный нарратив при этом обозначен, как бы назначен "научной истиной" или, точнее, заменяет ее). Из утверждения о том, что верно «не A » и в то же время верно A ²⁰⁶, формально логически выводимо все, что угодно. Сама идея о возможности контроля качества исторического образования при таком подходе оказывается в принципе нереализуемой.

Под нарративом, над которым доминирует любой другой, подразумевается подход, основанный на объективных (историко-экономических и правовых) фактах и признающий очевидные преимущества свободной рыночной экономики, включая конкурентный медиарынок и рынок оружия. Нетрудно понять, почему, с точки зрения ангажированной

²⁰³ To teach history as a skill rather than as a body of knowledge (Deuchar, 1997).

²⁰⁴ Так, к примеру, исламский нарратив, безусловно, доминирует над любыми другими нарративами; «европейскоцентричный» (неантиамериканский), напротив, уступает любому другому нарративу.

²⁰⁵ $\neg A \Rightarrow (N_1 \cap N_2 \cap N_3 \cap \dots \cap N_n) \cap (N_1 = N_2 = N_3 = \dots = N_n) \Rightarrow N_i = A, \forall j, j \neq i, N_i > N_j$.

²⁰⁶ Например, как в данном случае: "Научной истины в истории не существует (существование A отрицается), есть только "нарративы" – версии (N), в принципе равноценные. Однако некоторые нарративы (N) должны рассматриваться в приоритетном порядке, они заслуживают безусловного доверия или, иными словами, просто заменяют научную истину (A "возрождается"). Причем заменяют не как цель к которой стремятся исследователи, а как догма спорить с которой небезопасно для карьеры. $\neg A \Rightarrow A$.

левыми профессуры, такой подход является наименее желательным (либо вовсе запрещенным; *Пайнс, 2005*).

Аналогичный подход широко применяется и в сфере морали. Утверждается, что универсальной морали не существует. Есть лишь этические подходы равноценных культур. Некоторые культуры, однако, заслуживают большего уважения или большего внимания (времени в учебной программе) при изучении в школе. Есть лица, которые также вправе объявлять аморальными любые произвольно выбранные идеи, равно как и сторонников таких идей (подробнее см. гл. 9 и 12), несмотря на отсутствие (по их мнению) универсальных моральных норм.

Текущие результаты борьбы за «новую историю» заметны по следующему факту.

В 2005 г. премию Национального музея американской истории за преподавание учебного курса, посвященного рассмотрению проблематики атак 11 сентября 2001 г., получили «новые историки» Р. Петерсон (для средних школ) и профессор Д. Медников (курс для Массачусеттского университета)²⁰⁷. Медников раздает студентам — выходцам из разных стран — печенье пропорционально доле этих стран в мировом ВВП, подводя их к мысли о том, что ресурсы распределены в мире вопиюще несправедливо: свободные страны богаты, свирепые диктатуры бедны, и это вызывает законное недовольство последних. Кроме того, профессор обращает внимание студентов на то, что, поскольку согласно либеральной мифологии «США оказывали и оказывают безраздельную поддержку Израилю в ближневосточном конфликте», народы, исповедующие ислам, имеют основания убивать тех, кто им не нравится, независимо от пола и возраста.

Подобные апологии убийства из «благородных соображений» и обвинения в адрес тех, кто их предотвращает, стали настолько распространенным явлением²⁰⁸, что совершенно перестали шокировать общественное мнение.

Целая серия книг и методических материалов²⁰⁹, направленных на «переосмысление» истории (сводящееся при очевидном отсутствии опоры на факты к переинтерпретации), представляет интерес как отдельный объект исследования не только психологов и социологов, но и экономистов относительно возможности создания и поддержания устойчивого спроса на такого рода продукцию. В любом случае междисциплинарное исследование левого идеологического смещения в средних и высших учебных заведениях старых демократий представляется не менее интересным, чем уже опубликованные и создавшие солидный научный задел исследования левого сдвига на медиарынках (к примеру *Mullainathan., Shleifer, 2002*). Методологически оно может быть основано (при отсутствии ресурсов на опросы) на изучении учебных программ, рекомендованных и поддерживаемых, в том числе и финансово, государством.

Разумеется, феминистская квазинаучная политическая повестка также широко представлена в современной школе и университете, где она используется для произвольной подачи материала или для обоснования отказа от такового вовсе²¹⁰.

²⁰⁷ *Gregg, 2005*. Подробнее см.: Обзор Национальной образовательной ассоциации «NEA Today» за апрель 2005.

²⁰⁸ Мониторинг деятельности правозащитных организаций см.: <http://www.ngo-monitor.org/index.php>; мониторинг пропаганды убийств на идеологической почве см.: <http://www.imw.org.il/russian/>.

²⁰⁹ <http://www.rethinkingschools.org/>; <http://www.zinnedproject.org/>; в частности, о «правильной» интерпретации 11 сентября 2001 г. http://www.rethinkingschools.org/special_reports/sept11/16_02/sept162.shtml —.

²¹⁰ См., к примеру, *O'Beirne, 2006* — о дискуссии вокруг работ *C. Gilligan* (Р. 69—71) и о травле Ларри Саммерса за сугубо научный анализ проблем образования, научной карьеры и дискриминации, в ходе

Логично завершить этот небольшой обзор напоминанием о том, что основатель этого нового направления в преподавании Д. Дьюи, приобретший влияние в годы президентства Ф.Д. Рузвельта, был откровенным поклонником СССР и коммунистических опытов в преподавании²¹¹.

Свобода академической дискуссии: под защитой Первой поправки

Сотрудник центра (и редактор виртуального журнала) Econ Journal Watch²¹², профессор университета им. Джорджа Мэйсона в Вирджинии Дэниел Клейн (Кляйн, Daniel Klein) попытался (в соавторстве с Зелькой Бугурович – Zeljka Buturovic) оценить влияние политических, идеологических предпочтений и образования на экономическую культуру американцев. Опросник представлял собой мини-тест на понимание некоторых элементарных, но важных экономических проблем.

Результат получился впечатляющий. Левые (часто стыдливо именующие себя в США “либералами”) продемонстрировали невежество в смысле близком к английскому слову “ignorance”. Опрашиваемые предпочитали игнорировать неприятные и, зачастую, общеизвестные факты, если они не укладывались в картину мира, обусловленную их мировоззрением. Среди таковых – вымывание дешевого жилья с рынка при контроле арендной платы, рост цен на лицензируемые государством товары и услуги; крупные преуспевающие компании они с легкостью готовы были “зачислить” в монополии и т.п.

Опрос показал, что уровень образования *не влиял значимо на уровень экономической культуры*. Что легко объясняется как раз засильем левых гуманитариев в университетах. В следствие чего формальное наличие диплома не дает ни адекватных базовых знаний, ни должных навыков их получения. Статья была опубликована в мае 2010 года.

Автор стал мишенью атак со стороны левых коллег, доминирующих в научном сообществе США. Основной “ошибкой”, которую автор согласился признать, был выбор известных “больных мозолей” левых и ”злорадное” наступание на них.

В следующем (май 2011) опросе отчет о котором с самого заголовка сделан в стиле покаяния грешника и “разоружения перед партией”, авторы задавали вопросы “наступающие на мозоли” консерваторам²¹³.

В этом докладе консерваторы продемонстрировали отсутствие углубленного понимания проблем экономической теории благосостояния и отсутствие знакомства с университетским курсом экономики общественного сектора. Либералы на соответствующие вопросы отвечали “лучше” просто в силу подобранного совпадения их идеологием с “правильными” ответами.

которого ученый и руководитель известного научного центра обвинялся в аморальном, подрывающем доверие поведении (Р. 87—89).

²¹¹ Dewey, 1929.

²¹² <http://econjwatch.org/>. Ссылки на сами доклады и более подробный анализ этих работ см. в соответствующем посте на сайте книги <http://instecontransit.ru/nuzhny-li-izbiratelyu-xoroshie-instituty/>

²¹³ Ссылку на оба доклада и более подробный анализ этих работ см. в соответствующем посте на сайте книги <http://instecontransit.ru/nuzhny-li-izbiratelyu-xoroshie-instituty/>

Консерваторы продемонстрировали несокрушимую уверенность во взаимовыгодности нормальных рыночных сделок. Иными словами консерваторы верят в то, что добиться преуспеяния можно честным трудом при свободе контракта и частной собственности. Либералы напротив веруют в то, что успех – это насильственное перераспределение. И другим способом преуспеть невозможно. Отсюда их уверенность в том, что "корректирующее" государственное перераспределение морально и эффективно.

Очевидно, что второй опрос стал новым доказательством приверженности консерваторов принципам экономической свободы и просто здравого смысла и враждебности таковым либералов.

Авторы однако предпочли признать свою ошибку (!) в первом исследовании. Защищенные гарантиями частной собственности (университет Джона Мейсона – частный и коммерческий) и Первой поправкой американские консерваторы боятся защищать свои результаты, даже имея неопровержимые доказательства на руках.

Свободное развитие личности

«Жалеющий розгу свою ненавидит сына своего, а кто любит его, тот с детства наказывает его» (Притчи Соломона 13:24). В нынешние времена идеологические штампы, навязываемые ученикам, — это далеко не единственное средство нового подхода к образованию. Если мы делаем допущение о том, что оптимальные условия для учителя государственной школы — это, во-первых, пожизненный наем и, во-вторых, полное отсутствие ответственности за результат, то концепция свободного развития личности весьма полезное подспорье при достижении второй цели. Отсутствие результата объясняется необходимостью предоставить «личности» (которой, собственно, еще нет) «свободу развития». Множественность бесполезных предметов в обязательной программе в таком случае позволяет скрыть провалы школы в преподавании полезных предметов. Отсутствие же дисциплины в классе становится едва ли не достижением (а заодно и огромным облегчением бремени ответственности учителей).

Школы оказываются во власти подростковых банд, насилия и примитивных инстинктов наиболее сильных, умных и жестоких подростков.

Свободное развитие, Bullying²¹⁴, Anti-Bullying...

Модные теории о свободном развитии личности имеют естественное следствие — снятие ответственности с учителя за дисциплину. В сочетании с пожизненным наймом, отстаиваемым могущественными профсоюзами, такое положение чрезвычайно комфортно для учителей, особенно для худших из них.

Естественным следствием отказа от контроля преподавателей за поведением учеников стал захват последними контроля над территорией в школе, фактически захват власти. Захват, разумеется, не всеми учениками, а самыми агрессивными и властными, т.е. худшими (really mean²¹⁵ — по-настоящему плохими). С точки зрения оптимизации положения в школе или

²¹⁴ Bullying — буллинг — физический и / или психологический террор в отношении ребенка со стороны группы одноклассников или аналогичное явление среди военнослужащих (дедовщина); используется также как синоним термина «моббинг» — определение из Словаря Abby Lingvo.

²¹⁵ <http://www.pioneerthinking.com/ara-meangirls.html>.

«социализации» учеников такая ситуация неприемлема и опасна постфактум. Она изначально была очевидно неприемлемой и опасной. Не случайно даже такой горячий энтузиаст детского самоуправления, как Г. Гольдшмит (он же известный детский писатель Я. Корчак), «приговаривает» к краху и детское королевство своего любимого персонажа — короля Матиуша, и самого короля.

Опыт последних десятилетий по «свободному развитию» в очередной раз подтвердил неэффективность широкого самоуправления среди тех, кто не готов нести за себя ответственность хотя бы материально (дееспособность, правоспособность, самостоятельный источник дохода). Это как обратная сторона старинного принципа — тот, кто платит налог, должен быть представлен в органе, утверждающем этот налог. И соответственно наоборот. Лица, не взявшие на себя ответственность и в силу этого не способные понять смысл упорного труда — учебы в школе, не могут владеть собой. Поскольку травля меньшинства удачно сочетается с возможностью развлечения с получением прямого удовольствия от власти как таковой, она становится весьма распространенным явлением.

Все новые и новые случаи массового школьного насилия²¹⁶, попадая в СМИ (в силу своей эмоциональности, способности вызвать отклик аудитории — «memorable story» — *Mullainathan, Shliefer, 2002*, но, конечно, не вследствие необычной приверженности журналистов истине), создают проблемы для продолжения подобных практик. По причине естественной приверженности политиков — представителей партий, связанных со школьными профсоюзами, провальной, но удобной для их клиентов концепции речь об отказе от нее не идет. Поэтому проблема, порожденная изначально государственным вмешательством в дела образования, лечится усилением государственного вмешательства. Хотя такого рода преступления неизмеримо проще предотвратить, чем расследовать. Однако ответственность учителя и директора перекладывается на прокурора и полицейского.

Так, в США принят целый блок законов против «буллинга». Их неэффективность в эпоху современных информационных технологий пытаются компенсировать новыми, еще более сомнительными законами «против интернет-буллинга»²¹⁷.

Естественно, в частных школах эта проблема стоит менее остро. Сохраняющаяся ответственность администрации и учителей за соблюдение порядка позволяет учителям и ученикам посвятить хотя бы часть общего времени не свободному развитию, а нормальной учебе. Это объясняет поведение тех родителей, которые готовы отдать ребенка, к примеру, в католическую школу, даже не разделяя взгляды данной религии.

В результате успехи религиозных школ в США, Канаде и Израиле, дающих подчас не слишком качественное образование, легкообъяснимы одним фактором — в этих школах учитель все еще отвечает за дисциплину на уроке. Отсюда неконкурентоспособность

²¹⁶ См.: <http://www.theatlantic.com/national/archive/2010/03/bullying-and-the-phoebe-prince-case/38221/>.

²¹⁷ <http://www.schoolsecurity.org/trends/bullying.html>.

государственных школ и регулярные требования с их стороны запретить частные школы²¹⁸.

Одним из способов борьбы государственного образования с конкурентом может стать вмешательство правоохранительных органов и социальных служб, подстрекающих детей и подростков к клевете на родителей и учителей. Испытывающий страх перед сотрудниками правоохранительных органов или социальными работниками отец, не говоря уже об учителе, не может дать ребенку четкого понимания о разрешенном и запрещенном. Отсутствие запретов ведет не только к формированию абсолютно аморальной личности в долгосрочном периоде, но и к потере способности учиться в краткосрочном просто потому, что ребенок в принципе не в состоянии понять смысл изучения форм глаголов иностранных языков, доказательства теорем и запоминания сюжетов или персонажей истории — будь то священной, национальной или мировой. Таким образом, парализовав любые возможности наказать хулиганов, можно легко уничтожить преимущества частных школ перед государственными.

«Купив» авторитет в глазах детей «освобождением» от трудоемкой рутины, «левые» учителя облегчают свою задачу использования школы исключительно для «социализации», в смысле адаптации к некоей сконструированной идеологией среде.

Правда, в развитии этого процесса достигнуты определенные пределы, за которыми общество начинает все энергичнее сопротивляться такому развитию событий. Как показал опрос, проведенный в мае 2007 г. в Швеции, подавляющее большинство родителей и 75% учеников 15-летнего возраста высказываются за ужесточение дисциплины в школах. Правые партии в Швеции успешно использовали эту тему в предвыборной борьбе в 2006-м. Поскольку эту позицию разделяют 71% сторонников социал-демократов, противиться закону, дающему учителю право конфисковывать мобильные телефоны или выдворять хулиганов из школы, им (сторонникам использовать школу исключительно для «социализации») также было затруднительно (Sveriges Radio, 2007).

Дж. Роч еще в конце 1960-х гг. показал, насколько фундаментально несовместимы «разрешительный» подход, отказ от поддержания дисциплины и качественное образование²¹⁹. Он же обратил внимание на несовместимость «объективистского» (так называемого нарративного) и релятивистского подходов современных «левых» преподавателей и качественного образования. Преподаватель должен дать ученику знания и обучить его научному подходу, т.е. основанной на фактах и доказательствах свободной дискуссии, в которой любое положение может быть подвергнуто проверке и отвергнуто, если оно проверки не пройдет. Главным «призом» в научной дискуссии является приближение к истине. Однако как может это делать тот, кто сам не способен отвергнуть левую догматику? И главное, как может успешно искать истину и обучать такому поиску учеников тот, кто сам уверен в отсутствии истины как таковой?

Талант как болезнь, болезнь как норма

Среди причин падения качества образования нельзя не упомянуть «борьбу за равенство в результатах»: необходимость «включать» в процесс детей, не способных справиться с обычным курсом средней школы, и игнорировать нужды талантливых детей.

²¹⁸ Вот вполне типичный пример: http://blogs.warwick.ac.uk/pyuebw/entry/ban_private_schools/; *Caningham, 2002* — об истории давления на частные школы в провинции Британская Колумбия (Канада).

²¹⁹ *Roche, 1969.*

Так, в докладе о причинах провалов английских школьников в изучении математики²²⁰ автор указывает... на «недостаточную включенность» отстающих, а среди недостатков американской системы образования отмечает ее контрасты — сохранение возможности для детей и родителей сопротивляться насильственному выравниванию, т.е. давать талантам вырваться вперед и быть локомотивом, не истязать отстающих детей искусственным «включением», при котором сильнее всех, вероятно, страдают «средние», которым предписано выжидать отстающих и у которых нет возможности компенсировать собственным талантом и кошельком родителей провалы школы.

Среди других заслуживающих внимания положений доклада, объясняющего отставание в учебе английских школьников от швейцарских, — существенная на тот момент разница в количестве часов преподавания (в Швейцарии — почти шесть академических часов в неделю, в Англии — чуть более четырех). Это отставание не компенсирует даже определенное преимущество в кадрах. В Англии доля учителей со специальным математическим образованием заметно выше, чем в Швейцарии (правда, опрос охватывает школьников от 12—13-летнего возраста, хотя преимущества специалиста-математика перед педагогом широкого профиля могут скорее проявиться в старших классах). Кампбелл в своей записке²²¹ также признает заметное отставание Англии в международных сравнениях по качеству математических знаний, но предлагает рецепт наращивания расходов на образование, в частности на мониторинг качества знаний.

«Левый сдвиг» в прессе: общее и особенное

Модели медиасистем

Использование процесса обучения в пропагандистских целях (для установления контроля над населением) идет рука об руку с хорошо изученными процессами установления контроля над печатным станком, телекамерой и микрофоном. Поскольку эти процессы взаимодополняются, следует внимательно присмотреться к новейшей истории медиарынков.

Правила политической корректности, глубоко укоренившиеся в последние десятилетия (подробнее см. гл. 9), сформировали некое подобие картеля на медиарынке, способного наказывать за девиантное поведение (отклонение от леволиберального стандарта освещения событий). Различные варианты объяснения такого феномена были предложены, в частности, Саттером²²² (который, игнорируя и наличие ограничений на вход на медиа-рынок США и наличие "общественных" каналов в Канаде и Европе пытался доказать, что сам медиа-рынок не может генерировать и поддерживать несбалансированное освещение событий), Шляйфером и Муланетаном²²³.

Попыткой системно изложить данный феномен и предсказать ближайшее развитие событий является работа Д. Халлина и Р. Манчини²²⁴ «Сравнивая медиасистемы».

Авторы выделяют три основные модели медиасистем (медиарынков) в развитых демократических странах:

средиземноморская поляризованно-плюралистическая;

²²⁰ Prais, 1997.

²²¹ Campbell, 1996.

²²² Sutter, 2001.

²²³ Mullainathan, Shleifer, 2002.

²²⁴ Hallin, Mancini, 2004.

северо-центрально-европейская модель демократического корпоративизма; североамериканская («либеральная»).

Последняя модель основана на доминировании частных коммерческих СМИ над государственными, общественными, партийными и т.п., т.е. на независимости СМИ, которая, в частности, повышает профессионализм работников этой сферы.

Этот вывод основан на росте доли коммерческих СМИ (включая телеканалы) в Европе.

Следует, однако, напомнить тот факт, что поддержка государством (как бюджетными деньгами, так и принудительным взысканием средств с владельцев телеприемников государственных или «общественных» теле- и радиоканалов) делает эти каналы неуязвимыми в секторе политических новостей²²⁵.

Обратим особое внимание на понятие «профессионализм». Оно состоит из нескольких основных компонент:

автономия (от владельцев);

наличие особых профессиональных норм, в том числе профессиональной этики, а также завышенной самооценки (самонадеянности — «self-conscious identity»);

самопозиционирование как агентов общества, служащих обществу.

Последняя компонента увязывает идеологизированный подход с «профессионализмом» и обосновывает обычное стремление пресловутых агентов общества к власти и защиту ими своих экономических интересов (включая монополию и возможность эксплуатировать приобретенное не ими дорогое оборудование).

Авторы собрали множество данных и фактов, свидетельствующих о распространенности почти во всех развитых странах «левого сдвига» или заметного политического влияния и преобладания левой идеологии в СМИ.

С точки зрения готовности институтов поддержать эффективный и свободный рынок электронных СМИ исторический фон появления радио и телевидения был неоднозначным.

С одной стороны, уже существовала традиция защиты свободы печати. С другой — не было понимания приложимости этих правил к радио, изначально не воспринимавшемуся как СМИ. Наконец, уже поднималась волна регулирований (от искусственного «антимонопольного» законодательства до перераспределительных практик), основанная на постепенном расширении и размывании границ государственных полномочий, на идее «позитивного государства», а экономически — на тенденции к росту отдачи от масштаба производства. Эти проблемы сполна проявились при становлении медиарынков Великобритании, Германии, Швеции и США, к краткому обзору истории которых мы приступаем.

Общественные СМИ в разных странах

Великобритания. Би-би-си

Би-би-си интересна прежде всего тем, что стала моделью для множества других аналогичных компаний. Британская радиовещательная корпорация (British Broadcasting Corporation) была основана в 1922 г. группой частных компаний изначально как монополичный вещатель. В пользу этой версии говорит сам состав компаний: *Marconi*,

²²⁵ См.: Мау, Яновский, Жаворонков и др., 2007.

Radio Communication Company, Metropolitan-Vickers, General Electric, Western Electric, British Thomson-Houston.

Создание такой компании потенциальными конкурентами свидетельствует о том, что основатели скорее всего не рассчитывали на возможность коммерческой эксплуатации радио, хотя и признавали общественную полезность этого относительно нового, но к тому времени уже достаточно технически развитого ресурса.

Спустя 5 лет, в 1927 г., компания получает «королевскую хартию» на вещание (т.е. фактически монополию). Би-би-си выводится из частного владения, т.е. национализируется, что в то время было бы весьма затруднительно осуществить вопреки воле владельцев. Как частную компанию, так и новую корпорацию возглавляло одно и то же лицо — Дж. Рейт. Обязанность финансировать эту структуру возлагается на налогоплательщика с 1927 г.

После этого говорить о свободной, честной конкуренции на рынке радио и телевидения в Великобритании уже не приходится: до 1954 г. Би-би-си оставалась формально единственным легальным телеведущим, а до 1972 г. — радиовещателем в стране²²⁶.

Борьба Рейта за свою автономию от тех, кто оплачивал его предприятие, оказалась настолько успешной, что сложилась устойчивая иллюзия возможности сочетания государственного принудительного финансирования и независимости СМИ (модель «общественного вещания»²²⁷). Следует оговориться, что поддерживать представление об исключительной успешности Би-би-си были заинтересованы как штат корпорации, так и многочисленные чиновники, рассчитывавшие на помощь ведущего национального СМИ в борьбе за расширение практики заботы обо всем и обо всех за счет средств бюджета.

О Би-би-си сложилось устойчивое представление как об образце профессионализма и беспристрастности. Однако в Англии для многих очевидна спорность этих тезисов. Компания придерживается формально «сбалансированного подхода», что означает равное освещение мнений сторон спора или конфликта, правительства и оппозиции. Но как балансировать (кого, к примеру, представлять в качестве сторон конфликта, кого приглашать в качестве сторон), решают журналисты и редакторы, т.е. у них есть возможность неограниченно манипулировать общественным мнением, не считаясь с фактами. Би-би-си сопротивлялась всем основным реформам правительства М. Тэтчер, и даже правительство Т. Блэра подвергалось нападкам с крайне левых, практически протеррористических позиций²²⁸.

Во время Фолклендской войны 1982 г.²²⁹ освещение событий показало, что руководство и персонал Би-би-си были уверены в том, что объективность и беспристрастность означают в данном случае равное отношение к своим и вражеским солдатам. Равное отношение как к аргентинским военным, терроризировавшим собственное население, так и к своим военным, посланным по приказу правительства, избранного как раз теми людьми, которые оплатили Би-би-си возможность выхода в эфир.

²²⁶ Encyclopaedia Britannica (далее — EB), статья «British Broadcasting Corporation (BBC)», 2006.

²²⁷ Hallin, Mancini, 2004.

²²⁸ Ibidem. Такой сдвиг вообще характерен для компании и почти является ее официальной политикой (Beckford, 2008).

²²⁹ Война между Великобританией и Аргентиной.

Материалы, представленные корпорацией как пример своих достижений в борьбе за независимость от власти²³⁰, свидетельствуют, что во время конфликта сотрудники Би-би-си считали себя вправе навязывать избранным лидерам, включая премьер-министра, свое руководство, свою точку зрения (вплоть до обсуждения того, имела ли Тэтчер право допустить потопление аргентинского боевого корабля в тот момент, когда ООН представило очередной план прекращения огня²³¹).

По признанию корпорации, типичными ответами на претензии налогоплательщиков были следующие: «Не дело Би-би-си поднимать дух британских войск», «Вдова в Портсмуте не отличается от вдовы в Буэнос-Айресе». Плата за пользование телевизором с вдовы из Портсмута взимается автоматически; как видно, это создает такие стимулы и производит такое впечатление, что позволяет одинаково относиться как к английской вдове, так и к вдове вражеского солдата²³².

Репутация Би-би-си как беспристрастного и объективного радиоканала начала складываться в результате удачного лавирования Рейта между правительством, оппозицией, профсоюзами и уже сложившимися авторитетными печатными СМИ, начиная с освещения Всеобщей стачки 1926 г. Во время стачки выходили только правительственная «British Gazette» и профсоюзная «The British Worker», а Би-би-си получила шанс выйти на рынок политических новостей и сломать предубеждение о новом средстве информации. Уже после стачки Рейт открыто пожаловался (через печать) на давление правительства, не допустившего интервью с лидерами лейбористов и Конфедерации профсоюзов²³³. Рейт был весьма требовательным руководителем в том, что касалось подбора и качества программ, он не только обладал хорошим образованием и вкусом, но и был твердо убежден в миссии просвещения, возложенной на него и его подчиненных.

Однако главный вклад в создание мировой репутации Би-би-си был сделан уже после Рейта²³⁴, в годы Второй мировой войны. Лондонская радиостанция стала центром пропагандистского противостояния и борьбы за симпатии европейцев, причем имея при этом колоссальную фору и почти идеального противника — нацистскую пропаганду²³⁵.

Первая частично успешная попытка разрушения монополии была предпринята консервативной партией после ее прихода к власти в 1951 г. Однако лейбористам удалось предотвратить выход на рынок частной медиакомпания, используя против консерваторов монархические сентименты английской публики. Справедливо указывая на близость предлагаемых институциональных изменений к американскому образцу, левые успешно увязали этот процесс с анекдотическим случаем освещения американскими телекомпаниями коронации Елизаветы II — церемония прерывалась рекламой.

²³⁰ http://www.bbc.co.uk/heritage/in_depth/pressure/index.shtml/.

²³¹ http://www.bbc.co.uk/historyofthebbc/resources/bbcandgov/bbcandgov_video.shtml . («Margaret Thatcher questioned on Nationwide».)

²³² <http://www.bbc.co.uk/historyofthebbc/resources/bbcandgov/falklands.shtml> .

²³³ Wilby, 2009.

²³⁴ Первый глава Би-би-си, по утверждению его дочери, испытывал симпатию (впрочем, оговоримся, вполне типичную для аристократа-патерналиста того времени) к германской разновидности социализма и лично к Гитлеру (Leishman, 2007).

²³⁵ «I heard it on the BBC» had a new meaning — «I know it must be true». Слова «Я слышал это по Би-би-си» получили новый смысл, означающий «Это, должно быть, правда» (Оруэлл, 1944).

Персонажем одной из рекламных пауз была популярная в то время в США обезьянка, что вызвало довольно бурную реакцию английской публики. Отождествив таким образом свободный рынок на телевидении с безвкусицей и бестактностью, лейбористы, используя более чем очевидный в данной ситуации конфликт интересов действующей Би-би-си и ее огромные ресурсы влияния на публику, мобилизовали общественное мнение против реформы.

В результате вместо частной компании появилась еще одна государственная, управляемая вновь созданной «администрацией независимого вещания» (Independent Television Authority). Новая компания отличалась только большей ориентацией на коммерческое, т.е. популярное, вещание. Это в сочетании с очевидным раздражением телезрителей монополией Би-би-си привело к быстрому росту популярности нового телеканала за счет оттока зрителей от «общественного» телевидения²³⁶.

Ослабление позиций, однако, не поколебало монополии Би-би-си на рынке политического вещания, поскольку политические новости находились явно за пределами приоритетов независимого телевидения.

Вторая, более энергичная, но также не вполне успешная попытка демонополизации рынка политических новостей была предпринята уже при правительстве Тэтчер, что создавало напряженность между окружением премьер-министра и Би-би-си. Реакция была почти такой же, как во время «медиавойны» 1954 г., когда прозвучали обвинения в катастрофическом снижении стандарта вещания. Однако, по признанию ведущих лейбористских критиков Акта о вещании 1990 г. (Broadcasting Act of 1990), эффект резкого возрастания выбора для потребителя был настолько впечатляющим, что политическая возможность контрреформы в данном направлении просто исчезла и критиковавшие ее лейбористы не предприняли соответствующих попыток, придя к власти.

Однако без ликвидации / приватизации Би-би-си успех не дал положительного для реформаторов внешнего эффекта в виде резкого усиления их поддержки в СМИ при одновременном ослаблении ресурсов противника, как это произошло в результате решительных действий Тэтчер против пикетчиков в защиту собственности медиамагната Р. Мердока.

Следует отметить, что и сама реформа носила весьма ограниченный характер и вместо потенциально возможной радикальной приватизации (с продажей частот с правом репрофилирования медийных проектов в коммуникационные и наоборот) свелась к ограниченной либерализации и дерегулированию рынка теле- и радиовещания. Это отчасти объяснялось тем, что лидерство, а главное, сами реформы Тэтчер постоянно оспаривались «аристократическим» ядром руководства партии, приверженным социалистически-патерналистским идеям («социальной ответственности» и т.п., к примеру, критиком реформы был Д. Хард, влиятельный депутат и министр)²³⁷.

Швеция

«Шведское радио» было основано в 1925 г. как государственная организация, финансируемая налогоплательщиками. В течение своей деятельности она ориентировалась на казавшийся ей привлекательным стандарт британской Би-би-си.

²³⁶ Independent Television. EB, 2006.

²³⁷ Перегудов, 1996.

Начиная с 1957 г. эта организация являлась одновременно и радио-, и телевещателем. В 1979 г. «Шведское радио» было реорганизовано и разделено на два радиоканала — общенациональный и «местный» (по проблематике вещания) и два телеканала — национальный («Шведское телевидение») и канал «Образовательное вещание». В 1993 г. оба радиоканала объединились под старым наименованием «Шведское радио».

С середины 1980-х гг. начинается вхождение на рынок коммерческих телеканалов, на 2006 г. доля (по числу зрителей) финансируемого государством телевидения упала и составляла менее 50%. Однако частный вещатель не решается всерьез конкурировать на новостном сегменте рынка, особенно на освещении политических новостей, с вещателем, принудительно финансируемым государством. (Сбор на «общественное телевидение» взимается с каждого владельца телеприемника.)

Наличие проблемы «левого сдвига». Из представленных в разделе «Политика» «Шведского радио»²³⁸ сотен новостных сообщений за 2007—2008 гг. лишь несколько освещают деятельность правоцентристского кабинета нейтрально, зато десятки статей откровенно левой ориентации обвиняют правящую коалицию или ее лидеров в неподобающем поведении или представляют членов коалиции как недееспособных неудачников.

Аргумент «естественной оппозиционности» любой власти не работает в данном случае, поскольку речь идет не о независимой частной центристской радиостанции, а о СМИ, финансируемом налогоплательщиками, симпатии которых распределены отнюдь не так, как в редакции «Шведского радио».

Германия

История средств массовой информации в современной Германии начинается со второй половины 1945 г. Нацистский режим уделял большое внимание пропаганде и, в отличие от иных сфер хозяйственной деятельности — промышленности, торговли, сельского хозяйства, образования и науки, совершенно не был заинтересован в сохранении отдельных элементов или видимости уклада Веймарской республики: негодные газеты закрывались, журналисты либо исчезали из общественной жизни, либо демонстрировали лояльность идеям национал-социализма. За годы нацистского правления вся система средств массовой информации подверглась таким значительным изменениям, что после поражения Германии во Второй мировой войне возвращение к такой форме СМИ, какая практиковалась в Веймарской республике, было уже невозможно.

Общие принципы развития немецкой прессы после оккупации Германии были разработаны США и Великобританией за несколько месяцев до окончания войны. Для решения практических задач (информирования населения и пропаганды) оккупационные власти нуждались в средствах массовой информации на немецком языке, при этом было необходимо обеспечить невозможность ведения нацистской пропаганды или противодействия оккупационным властям. Решение оказалось довольно простым: все газеты и радиостанции, действовавшие в нацистской Германии, подлежали безоговорочному закрытию, деятельность любых СМИ (как печатных, так и электронных) была возможна только на основании лицензии, полученной от оккупационных властей.

Подходы к созданию или воссозданию печатных и электронных СМИ принципиально различались. Если частные предприниматели получали поддержку оккупационных властей в воссоздании газет, закрытых во время правления нацистов, то воссоздания

²³⁸ <http://www.sr.se/rs/english/index.htm>.

частного радиовещания не происходило. Объяснялось это причинами как хозяйственно-экономического, так и политического характера.

В американской зоне оккупации преобладал прагматичный подход: регулярное радиовещание в Берлине было восстановлено в декабре 1945 г. и осуществлялось организацией, находившейся под полным контролем американской администрации, а регулярное радиовещание в Баварии восстановлено только в сентябре 1947 г. и фактически сразу же контролировалось властями Баварии.

В британской зоне оккупации воссоздание радиовещания проходило при непосредственном участии сотрудников немецкой службы Би-би-си. Создаваемое радио Северо-Западной Германии (Nordwestdeutscher Rundfunk) перенимало организационные принципы Би-би-си — финансирование за счет обязательных сборов с населения, независимость журналистского коллектива от политических партий, предпринимателей и слушателей, постулирование внепартийной позиции и беспристрастности.

Создание частных радиостанций было практически невозможно. Можно предположить, что американские оккупационные власти выдали бы лицензию на радиовещание частному предприятию, если бы такое нашлось, но положение в экономике и общественной жизни Германии фактически делало такой сценарий фантастическим по следующим причинам:

- с 1924 г. радиовещание в Германии финансировалось за счет сборов с владельцев радиоприемников, что негативным образом сказывалось на развитии рынка радиорекламы;

- многие специалисты в области радиовещания — журналисты, технический и административный персонал, сторонники демократических партий, т.е. люди, которые могли обратиться к оккупационным властям за получением лицензии с высокими шансами на успех, подверглись репрессиям со стороны нацистов и либо были уничтожены, либо эмигрировали, либо сменили род деятельности;

- радиостанции, в отличие от газет и журналов, не могли существенно сократить издержки за счет перехода на менее качественные материалы, снижения периодичности и использования оборудования низкого качества;

- разрушенная промышленность, сокращение денежного обращения и доходов населения, административное распределение ресурсов, вывоз промышленного оборудования в счет репараций фактически уничтожили рекламный рынок, являющийся основным гарантом существования независимых средств массовой информации.

Также необходимо учитывать, что массовые разрушения городов в 1943—1945 гг., поражение в войне, оккупация страны и связанные с этим изменения в хозяйственной жизни (административное распределение товаров, сокращение денежного обращения, замена профессиональных участников рынка на государственные структуры) способствовали значительному распространению в обществе социалистических идей. Так, например, идею о национализации всех предприятий тяжелой промышленности поддерживали не только восстановившаяся Социал-демократическая партия Германии, но и ряд местных отделений создававшегося Христианско-демократического союза. В таких условиях идеи о необходимости общественного контроля и недопущения частной инициативы в СМИ были близки значительной части населения и элите. Очевидная угроза ведения коммунистической пропаганды при поддержке Советского Союза и память о той роли, которую сыграла националистическая и нацистская пресса в приходе к власти

Гитлера, также способствовали распространению воззрений о необходимости ограничения свободы прессы. Позиция о недопустимости использования демократических свобод для пропаганды тоталитарных взглядов была общей для политической и общественной элиты послевоенной Германии и нашла отражение в Основном законе ФРГ.

В заключение необходимо указать на еще один фактор, который существенным образом повлиял на развитие общественных СМИ ФРГ, — неопределенность будущего Германии в 1945—1948 гг. В результате разногласий по поводу будущего Германии между западными союзниками и СССР, с одной стороны, и разногласий между США, Великобританией и Францией — с другой, развитие современного немецкого государства началось не с воссоздания централизованных государственных структур. Сначала оккупационные власти восстановили местное самоуправление (1945), затем произошло образование земельных правительств и органов власти (1946) и только затем создание ФРГ и федеральных органов власти (1948), что обеспечило закрепление за земельными властями значительных полномочий, в том числе в сфере регулирования СМИ.

Монополия электронных «общественных СМИ» (1945—1984)

Как отмечалось выше, радиовещание в послевоенной Германии было организовано оккупационными властями, при этом существовали различия между позициями американской, британской и французской администраций.

В американском секторе развитие электронных СМИ было децентрализовано, собственное вещание организовано в Баварии, Гессене, Баден- Вюртемберге и Бремене, т.е. во всех федеральных землях, оказавшихся в американской оккупационной зоне.

В британской зоне по образу и подобию Би-би-си была создана централизованная структура — «Радио Северо-Западной Германии».

Во французской зоне оккупации вещание также осуществляла централизованная структура — «Юго-западное вещание» (Südwestfunk).

Сохранение режима оккупации для Западного Берлина и необходимость идеологического противостояния с Советским Союзом и ГДР привели к сохранению «Радио американского сектора» (Rundfunk im amerikanischen Sektor — RIAS) — радиостанции, находившейся под совместным управлением американских оккупационных властей и немецкого персонала станции. Существование «Радио американского сектора» имело довольно значительные последствия для развития общественных СМИ ФРГ: немецкие журналисты получили возможность знакомиться с технологиями, программными и административными решениями, разработанными и используемыми в США; существование радиостанции, занимавшей антикоммунистическую позицию, снижало возможности распространения «прогрессивных» и левых взглядов среди немецких журналистов. Развитию, особенно технической оснащенности, «Радио американского сектора» способствовало также техническое противодействие со стороны ГДР. Глушение сигнала, начавшееся практически сразу после начала вещания, привело к увеличению мощности передатчиков, расширению географии их расположения и переходу на более устойчивые диапазоны вещания, следствием чего стало существенное расширение зоны приема «Радио американского сектора» — практически по всей территории ФРГ.

Важнейшим шагом в развитии общественных СМИ ФРГ явилось создание в 1950 г. АРД — Рабочей группы электронных общественных средств массовой информации ФРГ (Arbeitsgemeinschaft der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten der Bundesrepublik Deutschland). В состав АРД вошли все земельные вещатели, а также «Радио

американского сектора» с правом совещательного голоса. Впоследствии состав членов АРД изменялся в соответствии с изменениями структуры земельных вещателей, разделением или объединением, а также с появлением вновь создаваемых «общественных СМИ».

Система управления и организационная схема АРД также менялись со временем. Кардинальные изменения произошли на всех основных направлениях: нормативно-правовое регулирование, распределение полномочий, принципы ведения хозяйственной деятельности. С 1950 г. АРД превратилась из рабочего органа, созданного с целью эффективного использования ресурсов земельных вещателей и устранения избыточного дублирования, а также организации обмена программами между земельными вещателями, в крупнейшего игрока на рынке электронных СМИ, чей бюджет во много раз превосходит бюджет любого земельного вещателя. При этом основные принципы, на которых была основана АРД, остаются неизменными до настоящего времени, среди них необходимо выделить:

- сохранение организационной и хозяйственной независимости земельных вещателей;
- формирование органов управления с привлечением представителей земельных вещателей;
- географическая децентрализация производственных и управленческих подразделений.

При создании АРД и немецкого телевидения реализованы принципы немецкого федерализма, аналогично тому как они были использованы при формировании органов государственной власти ФРГ в части реализации полномочий, отнесенных к совместной компетенции федеральных органов власти и земель ФРГ.

В конце 1952 г. в ФРГ началось телевидение. Производство программ и распространение сигнала осуществлялось по инициативе и на средства «Немецкого северо-западного радио». Через два года, в конце 1954 г., в рамках АРД было принято решение о распространении вещания на всю территорию ФРГ, производство программ в основном осуществлялось силами «Западногерманского радио».

Идеологическое противостояние между ФРГ и ГДР привело в 1953 г. к созданию «Немецкой волны» — радиостанции, осуществлявшей зарубежное вещание, в первую очередь на страны советского блока. Необходимо отметить, что «Немецкая волна», являясь полноправным участником АРД, финансировалась из бюджета федерального правительства ФРГ и, таким образом, немецкое правительство получило опосредованную возможность представлять свои интересы в АРД. Основное направление деятельности «Немецкой волны» — вещание на зарубежные страны с социалистическими или тоталитарными режимами наряду с возможностью принимать передачи «Немецкой волны» на территории ФРГ. Это служило определенным сдерживающим фактором для иных участников АРД в вопросах освещения событий в социалистическом лагере, Советском Союзе и международной политике.

Создание АРД и значительная централизация ресурсов земельных вещателей на организации телевидения не привели к усилению централизации в радиовещании. Земельные вещатели продолжали активно развивать радиовещание, причем здесь можно выделить две основные тенденции — регионализацию радиовещания и разделение вещания на развлекательное, информационное и образовательное. Вновь создаваемые радиостанции получали определенную долю хозяйственной и организационной самостоятельности в рамках земельных вещателей, что, с одной стороны, вело к накоплению земельными вещателями организационного и профессионального опыта,

усилению и административного веса и возможностей, а с другой — сопровождалось одновременным сохранением и развитием конкуренции между отдельными элементами системы «общественных СМИ».

1955 год стал годом формирования системы общественных СМИ ФРГ в современном виде. «Немецкое северо-западное радио» было разделено на две самостоятельные организации — «Северогерманское радио» и «Западногерманское радио». Это решение принято в феврале 1955 г.: раздел радиовещания произошел 1 января 1956 г., а раздел телевидения — в 1961-м. Фактически это означало отказ от создания немецкого аналога Би-би-си, системе «общественных СМИ» ФРГ стали присущи особенности, заметно отличавшие ее от иных стран. С одной стороны, деятельность частных теле- и радиостанций была практически невозможна, частное вещание не играло никакой роли в масштабах страны или отдельных регионов. С другой стороны, создания централизованной структуры, обладающей фактической монополией на рынке электронных средств массовой информации, не произошло, конкуренция между земельными вещателями на рынке радио стала очевидной. Принятая модель развития телевидения — кооперация между земельными вещателями, формирование управляющих органов и сетки вещания «общественного телевидения» путем делегирования представителей и предоставления ресурсов земельных вещателей при сохранении ими независимости, организационной и хозяйственной, — также обеспечивала определенный уровень конкуренции на рынке телевизионного вещания.

Почтовая служба ФРГ, ответственная за распространение телевизионного сигнала, в 1960 г. провела работы по обеспечению технической возможности второго канала телевизионного вещания. Федеральное правительство К. Аденауэра предприняло попытку организовать альтернативу ARD и первому каналу немецкого телевидения. Важно отметить, что правительством было предложено организовать коммерческую телекомпанию в форме общества с ограниченной ответственностью. Подобные планы затрагивали важнейшие вопросы политической борьбы между основными политическими партиями, поскольку для социал-демократов сама идея частных электронных СМИ представлялась как минимум сомнительной. Земельные правительства Гамбурга и Гессена, контролировавшиеся социал-демократами, обратились в Конституционный суд и добились отмены решения федерального правительства. Компромиссным решением стало создание второй телекомпании с организационно-правовой формой «общественное СМИ». Так, в 1961 г. было принято решение о создании ЦДФ, второго канала немецкого телевидения (Zweites Deutsches Fernsehen). В отличие от первого канала, контролировавшегося ARD, ЦДФ был ориентирован в большей степени на развлекательные и спортивные программы; собственная новостная программа была создана лишь через 10 лет после начала вещания, в 1973 г.

Конец 1970-х гг. можно охарактеризовать как золотой век «общественных СМИ» Германии. Подавляющее большинство населения и элит было удовлетворено состоянием дел на радио и телевидении, недовольство как «слева», так и «справа» не несло прямой угрозы существованию, финансовому положению, административному весу или независимости «общественных СМИ». Система производства и управления обеспечивала учет интересов основных общественных групп — политических партий, региональных элит, профсоюзов, церкви и общественных организаций.

Итак, отметим ряд значимых факторов, сыгравших важную роль в формировании системы «общественных СМИ» ФРГ:

поражение Германии во Второй мировой войне привело к ликвидации СМИ нацистского периода. Фактически в 1945 г. произошло создание системы СМИ с нуля, что позволило заимствовать или создать организационные формы и программные принципы, полностью отвечающие принципам Конституции ФРГ. Сопrotivления институтов или отдельных личностей, связанных с предшествующими режимами (нацистским или веймарским), не существовало; оккупация Германии, идеологическая борьба между западными союзниками и советским блоком обусловили существование электронных СМИ, находившихся под контролем США. Это позволило существенно снизить издержки на заимствование наиболее современных технических и программных решений, существовавших на тот момент в США;

при создании «общественных СМИ» ФРГ в 1945—1955 гг. имел место процесс импорта институтов, в первую очередь при попытке создания немецкого аналога Би-би-си с помощью британских оккупационных властей;

вместо «импорта институтов» реализован сценарий самостоятельного развития, в рамках которого принципы немецкого федерализма, разработанные при формировании Основного закона ФРГ и организации органов государственной власти, были использованы и при создании системы «общественных СМИ»;

сформирована система, характеризующаяся децентрализацией управления и производства, обеспечивающая конкуренцию между «общественными СМИ» благодаря укреплению организационной и хозяйственной независимости отдельных вещателей;

сохранявшийся среди элит и групп специальных интересов консенсус относительно необходимости развития демократии в ФРГ и недопустимости возвращения к тоталитаризму позволил сформировать систему управления «общественными СМИ», которая в целом обеспечивала освещение событий в соответствии с принципами, которые разделяло большинство населения.

Государственные и так называемые "общественные" средства массовой информации основаны на принудительном финансировании налогоплательщиком чужого мнения. Естественно, никакими приемлемыми мерами, без применения цензуры добиться несмещенного и беспристрастного освещения политических проблем такими СМИ не удастся и не удастся. Представляется целесообразным законодательный запрет принуждения к финансированию чужого мнения и вытекающее из него требование приватизации СМИ.

Это конечно не решает проблемы доминирования формально частных СМИ принадлежащих лицам неформально связанным с властями. Однако при нормальной политической конкуренции это явление не может стать масштабным и угрожать честной конкуренции на медиа-рынке.

Свобода слова несовместима с государственным вмешательством на медиа-рынке и с "правом на чужой микрофон".

История регулирования теле- и радиовещания в США в нормативных актах

История развития и регулирования электронных СМИ в США подробно изложена в Приложении III к Первому тому. Ниже приведен перечень ключевых, с нашей точки зрения, нормативных актов и прецедентных судебных решений, которые существенно повлияли на формирование институциональных рамок этого сегмента медиарынка (табл. 2.1).

Таблица 2.1

Документ	Год	Содержание
Wireless Ship Act of 1910	1910	Обязательное требование использования корабельных радиостанций
Radio Act of 1912		Детализация требований, установленных в 1910 г. Введение требований по лицензированию радиоаппаратуры пользователями
Radio Act of 1927		Установление уполномоченного органа федерального правительства США в области регулирования использования радиочастотного спектра. Полномочия правительства по регулированию были ограничены судебным решением. Переход к трехлетним лицензиям на основе концепции «общественного блага»
Communications Act of 1934		Повторная фиксация отнесения электронных СМИ к вопросам ведения федерального правительства США. Установление полномочий Федеральной комиссии по связи. Определение радиочастотного спектра как ограниченного ресурса и установление ограничений на его пользователей
National Broadcasting Co. v. United States	1943	Верховный суд США подтвердил право Федеральной комиссии по связи устанавливать специальные ограничения на деятельность радиоконаний, управляющих несколькими станциями или оказывающих влияние на их деятельность
Red Lion Broadcasting Co. v. Federal Communications Commission	1969	Подтверждение Верховным судом США конституционности Fairness Doctrine
FCC v. League of	1984	Фактическая декларация Верховного суда США,

Women Voters	— 1985	согласно которой в случае отмены Fairness Doctrine суд не будет добиваться возобновления ее исполнения. Отмена Fairness Doctrine (1985)
Telecommunications Act of 1996	1996	Установление единых подходов к регулированию электронных СМИ независимо от технической реализации формы передачи сигнала. Сокращение полномочий Федеральной комиссии по связи. Набор норм и мероприятий, направленных на повышение конкуренции

Так же как и в Великобритании в 1920-х гг., ни у правительства США, ни у большинства предпринимателей, ни у публики не было четкого осознания того, что радио — это не только беспроволочный телеграф. Не было понимания, что это новое СМИ и что оно подлежит защите согласно Первой поправке к Конституции США. Одним из последствий этого непонимания и стала колея регулирования, слегка размытая лишь при президенте Р. Рейгане и основанная на многочисленных регуляциях, зачастую весьма произвольных и явно противоречащих друг другу, как Fairness Doctrine первой поправке.

При создании рынка фору получило ограниченное число компаний, и, несмотря на резкое снижение стоимости технического оборудования, они остаются доминирующими на рынке и эффективно конвертируют свое положение в политическое влияние (например, в ходе кампании по выборам президента США 2008 г.).

Разжигание ненависти, или Первая поправка: тенденции к ограничению свободы слова

В странах старых правовых демократий действуют с различной интенсивностью — от высокой в Великобритании, Швеции и Германии до низкой в Канаде — законы, запрещающие разжигание расовой, религиозной или иной розни и ненависти (далее — Hate Speech). Традиционная концепция свободы слова англосаксонского корня не знает такого понятия и оперирует терминами «подстрекательство к убийству», «клевета» и т.п.

Как мы уже говорили, чрезмерное увлечение государства борьбой с экстремизмом отнюдь не безобидно. Оно иногда принимает, казалось бы, неожиданные формы. Так, российские правозащитники, инициировавшие и активно поддерживавшие в 1990-е гг. идею антиэкстремистского законодательства, сами стали едва ли не основной его мишенью (попытка обвинения «Мемориала» в Санкт-Петербурге с проведением обыска и изъятием материалов²³⁹; инцидент в Мурманске²⁴⁰ и т.п.).

²³⁹ Петербургскому НИЦ «Мемориал» возвращены незаконно изъятые диски hro.org, 07/05/09 <http://www.hro.org/node/5402>; «Суд признал рейд на организацию незаконным, но успокаиваться рано» <http://www.polit.ru/news/2009/01/20/comment.html>; Суд признал незаконным обыск в «Мемориале» (Санкт-Петербург) 19:27:04, 20 января 2009 <http://www.gorodovoy.spb.ru/rus/news/crime/736093.shtml>.

²⁴⁰ «Кто "убил" правозащитника? Все началось с изъятия компьютера» 24.06.2009 10:13.

<http://www.svobodanews.ru/content/article/1761295.html>. В данном случае речь не идет о прямом вмешательстве соответствующей структуры МВД. Однако сам факт восприятия правозащитным сообществом в качестве привычной ситуации мониторинга их деятельности именно Управлением по борьбе с экстремизмом является отражением сложившихся правоприменительных практик.

Следует вспомнить, что кампания за создание российского «антиэкстремистского инструментария» велась в тот момент, когда в стране буксовала судебная реформа и по сути не начиналась реформа правоохранительных органов. При этом внимание общества было переключено на заимствование плохо апробированного в Европе института вместо внедрения базовых и хорошо апробированных. Следовательно, нечего удивляться тому, что под ударом созданных *в такой среде* новых «антиэкстремистских» институтов оказались не агрессивные маргиналы-расисты, а уважаемые правозащитные организации.

Дополнительные комментарии по данной проблеме см. ниже, в Приложении III.

Пути реформирования

Технически и экономически обусловленные факторы снижения барьеров входа на медиарынки, включая рынок ТВ; новые возможности дистанционных методов образования как фактор усиления конкуренции в образовании — поддержка домашнего образования, экстерната и т.д. делают особенно актуальными следующие рекомендации.

Образование. Для преодоления негативных стимулов со стороны как государственных служащих, так и родителей необходимо ликвидировать институт принудительного среднего образования. Любые действия, понуждающие родителей отправлять детей в школу, а школу — принимать детей, должны быть ограничены немногочисленными и четко описанными ситуациями. Представляется, что следующие меры смогут существенно поднять эффективность образования, с одной стороны, и медиарынков — с другой (т.е. отделить школу от пропаганды, а пропаганду от школы, повысить конкурентность на обоих рынках и деполитизировать школу).

Изначально заявленная срочность (ограниченность во времени) ваучерной системы как формы перехода к частному (как коммерческому, так и некоммерческому) образованию.

Выплата целевого (по регрессивной шкале) школьного налога (уровня субъекта Федерации или местного самоуправления) только родителями детей школьного возраста. Они, а также добровольцы (жертвователи), превышающие определенный уровень в денежном эквиваленте, участвуют в выборах школьных советов, каковые заключают договора с исполнителями на срок, не превышающий срока полномочий школьного совета, с тем чтобы снизить вероятность формирования сильных групп интересов чиновников от образования. С аналогичной целью ввести *временный запрет на деятельность профсоюзов в сфере образования и СМИ*.

По мере полной приватизации в сфере образования и СМИ осуществляется допуск на медиа- и образовательный рынки **монотеистических** религиозных сетей; никакие верования, идеологии и мировоззрения не могут претендовать на особое положение: атеизм и политкорректность — это не универсальный стандарт, альтернативный религиям вообще²⁴¹.

²⁴¹ Атеизм представляется многими как некое универсальное нерелигиозное мировоззрение. Понятием «атеизм» зачастую пытаются подменить понятия «научный подход» и «научное мировоззрение». Подобная интерпретация имеет такое же отношение к наблюдаемым реализациям государственного атеизма (агностицизма), как идеал социализма к социализму реальному. Реальный атеизм построен на грубых культах не самых лучших в истории личностей. Его обряды и ритуалы (посещения мавзолеев; помпезные празднования годовщин рождений и смерти; обращения Уго Чавеса к духу Симона Боливара, не говоря уже о массовом строительстве прижизненных памятников) требуют от последователя реального атеизма слепой веры и экзальтации, сравнимой с религиозной. Научное мировоззрение представляется нам вполне нейтральным по отношению к религии. Верно и

Стандарт прозрачности для школ: результаты тестов, карьера выпускников.

Для привлечения пожертвований на цели образования целесообразно обеспечить права жертвователей при принятии решений. К примеру, по отработанным англосаксонским образцам, имеющим, однако, и российскую историческую традицию, передать основные полномочия по управлению советам попечителей (жертвователей), в которых каждый жертвователь (свыше определенного ценза) получал бы голоса (с учетом веса его пожертвования). Совет попечителей назначает исполнительного руководителя учебного заведения, принимает решения об основных закупках для нужд школы.

В сфере среднего образования родители, платящие за своих детей, лица, вносящие пожертвования определенного уровня, а также лица, облагаемые налогами свыше определенного уровня, должны иметь право голоса при выборах школьных советов как своего рода советов попечителей. Нужда в таком органе местного самоуправления отпадает в случае приватизации образования — он становится избыточной структурой над советом попечителей.

Целесообразен также запрет на введение не только государственных, но и «частных» регуляций, т.е. любых внутриуниверситетских норм, ограничивающих свободу выражения мнений на факультетах. Попытки провести такие ограничения явочным порядком (особенно с применением методов, близких к насилию или захвату чужой собственности) необходимо преследовать в уголовном порядке, а также путем публикации данных об участниках подобного мероприятия. Попытки недопущения конкуренции (создания новых школ и университетов с попыткой дискриминации частных или религиозных учебных заведений) также следует рассматривать как преступные посягательства, если не доказано в суде использование образовательных учреждений для организации и пропаганды насилия.

СМИ. Мы уже подчеркивали факт нарастания вмешательства государства в дела прессы при снижении издержек на создание новых СМИ, включая электронные, равно как и издержек ведения дел (т.е. в условиях, объективно способствующих усилению конкуренции на рынке, а не монополизации).

Необходимо дополнить законодательство о гарантиях свободы слова нормой о запрете принудительного финансирования чужого мнения. Следствием этой нормы является полный отказ государства как от принадлежащих ему медиаактивов (с приватизацией таковых), так и от финансовой поддержки отдельных СМИ. Другим следствием является отказ государства от принудительного предоставления гарантий, основанных на законах «редакционной независимости», поскольку частная собственность есть главный гарант конкурентности на медиарынке. Такого рода гарантии могут предоставляться только на частной договорной основе (если, к примеру, собственник не имеет выраженных политических взглядов или имеет сильно выраженные предпочтения прибыли; такой собственник может оказаться готовым гарантировать редакции независимость в обмен на коммерческую эффективность). И соответственно государственное вмешательство в такой ситуации возможно только по решению суда на основании установленного факта нарушения таких договорных обязательств.

обратное. Инструментарий объективного анализа, доказательства и опровержения развивался в рамках богословских штудий за тысячи лет до становления современной науки. Любое противопоставление научного мировоззрения и религии представляется поэтому политически мотивированным и так или иначе связанным с попыткой «захвата государства» группами интересов. В одних случаях группами, связанными с религиозными институтами, в других — с профсоюзами и государственными чиновниками от образования.

Приватизация большей части частотного спектра, включая большую часть частот, контролируемых военными ведомствами, проводится на условиях свободы репрофилирования медиапроектов в коммуникационные и наоборот; следует исключить само понятие лицензии, возможность контроля государством программ и т.п.; единственное допустимое вмешательство — по стандартным частным искам о клевете, о защите деловой репутации и т.п.

Признание образования каналом массовой информации.

Провести реформы можно только одновременно. Иначе риск срыва их мощными политическими силами и группами интересов представляется весьма высоким. О проблемах, связанных с влиянием групп интересов, речь пойдет в следующей главе.

Литература

Законодательные акты

Конституция Российской Федерации.

Федеральный закон от 10 января 2006 г. № 18-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон от 18 июля 2006 г. № 113-ФЗ «О внесении изменений в статьи 12 и 20 Федерального закона “О высшем и послевузовском профессиональном образовании”».

Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 148-ФЗ «О внесении изменений в статьи 1 и 15 Федерального закона “О противодействии экстремистской деятельности”».

Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 175-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “Об автономных учреждениях”, а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений».

Законопроекты²⁴²

О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций».

О порядке формирования и использования целевого капитала некоммерческих организаций (внесен депутатами Государственной Думы П.В. Крашенинниковым, В.С. Груздевым и др.).

Книги и статьи

Алексеева Н. Леннон был бы доволен. Дмитрий Медведев нашел образец для высшего образования // Известия. 2007. 27 дек.

Бастиа Ф. "Высшее образование и социализм" в сборнике "Протекционизм и коммунизм", Социум, Челябинск, 2011

Гайдар Е. Богатые и бедные. История пенсий // Вестник Европы. 2003. № 10.

Гайдар Е. Гибель империи. Уроки для современной России // Российская политическая энциклопедия. М., 2006.

Гефтер В., Джибладзе Ю., Левинсон Л. Бюллетень «Законотворческий процесс в Государственной Думе». <http://www.memo.ru/hr/gosduma/index.htm>.

Гуриев С. Мифы экономики. Заблуждения и стереотипы, которые распространяют СМИ и политики. М.: Альпина Бизнес Букс, 2006.

Демографическая модернизация России 1900—2000 / под ред. А.Г. Вишневого. М.: Новое издательство, 2006.

Доклад «Качество роста». Всемирный банк. М.: Весь мир, 2001.

Клейн Д.Б., Штерн Ш. Есть здесь экономисты-рыночники? // Экономическая политика. 2008. № 3.

Мау В., Яновский К., Жаворонков С., Фомичев О., Ледерман Л. Политические и правовые источники инвестиционных рисков в российских регионах. М.: ИЭПП, 2002.

²⁴² С сайта www.akdi.ru.

- Мау В., Новиков В., Яновский К., Ковалев Г. Проблемы интеграции России в единое европейское пространство. Научные труды. № 71. М.: ИЭПП, 2003.
- Мау В.А. Распределять деньги значительно легче, чем проводить реформу образования: интервью с ректором Академии народного хозяйства при Правительстве РФ (Институт Катона в России) 24 апреля 2006 г. www.cato.ru.
- Мау В., Яновский К., Жаворонков С. и др. Заимствования институтов: региональный уровень. М.: ИЭПП; СЕПРА, 2005.
- Мау В., Яновский К., Жаворонков С. и др. Институты закрытых демократий: попытка сравнительного анализа. Научные труды. № 107Р. М.: ИЭПП, 2007.
- Пайнс Р. Я жил. Мемуары непримкнувшего. М.: Московская школа политических исследований, 2005.
- Перегудов С.П. Тэтчер и тэтчеризм. М.: Наука, 1996.
- Померанц Г. Ислам Орианы Фаллачи и ислам Петера Воге // Вестник Европы. 2006. № 18.
- Спенсер Г. Личность против государства. М.: Социум, 2007.
- Тамбовцев В. Реформы российского образования и экономическая теория // Вопросы экономики. 2005. № 3.
- Фридман М., Фридман Р. Свобода выбирать. М.: Фонд «Либеральная миссия», «Новое издательство», 2007.
- Фрумкина Р. Болонская трансляция. <http://www.polit.ru/author/2007/11/15/frumkina.html>.
- Щаранский Н., Дермер Р. В защиту демократии. М.: Захаров, 2006.
- Яновский К., Затковецкий И., Жаворонков С. и др. Политико-экономические аспекты борьбы с терроризмом. Научные труды. № 82. М.: ИЭПП, 2005.
- Яновский К., Литарчук В., Жаворонков С. и др. Итоги федеральной реформы: влияние модифицированных институтов на инвестиционный климат в регионах. М.: ИЭПП; СЕПРА, 2007.
- Яновский К., Янг Дж., Жаворонков С. и др. Реформа социальной сферы в России: институциональные барьеры и региональный фактор. М.: ИЭПП; СЕПРА, 2007.
- O'Beirne K. Women Who Make the World Worse and How Their Feminist Assault Is Ruining Our Schools, Families, Military and Sports. N.Y.: Penguin Group, 2006.
- BBC web site The BBC under Pressure The BBC Fight for Editorial Independence BBC web site. http://www.bbc.co.uk/heritage/in_depth/pressure/index.shtml. 2009.
- Beckford M. BBC Boss Says Islam Should Be Treated More Sensitively Than Christianity. Islam Should Be Treated More Sensitively by the Media Than Christianity, According to the Director General of the BBC. 15 Oct 2008. <http://www.telegraph.co.uk/news/newsttopics/religion/3198804/BBC-boss-says-Islam-should-be-treated-more-sensitively-than-Christianity.html>.
- Campbell R.J. Standards of Literacy and Numeracy in Primary Schools. A Real or Manufactured Crisis? University of Warwick, 1996 <http://www.warwick.ac.uk/services/publicity/PR/jimsph.htm>.
- Caningham V. Justice Achieved. The Political Struggle of Independent Schools in British Columbia. FISA. Vancouver, BC, Canada, 2002.
- Coase Ronald H. The Market for Goods and the Market for Ideas *The American Economic Review*, Vol. 64, No. 2, Papers and Proceedings of the Eighty-sixth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1974), pp. 384-391

- Cohen P.* Conservatives Try New Tack on Campuses // New York Times. September 22, 2008. http://www.nytimes.com/2008/09/22/education/22conservative.html?_r=1&oref=slogin
- Deuchar St.* Children Playing with Balloons: the 'New History' in British Schools — Changing History Teaching Methods to Cover Past History // Contemporary Review, April 1997. Contemporary Review; Apr97, Vol. 270 Issue 1575, p202 <http://connection.ebscohost.com/c/literary-criticism/9710143285/children-playing-balloons-the-new-history-in>
- Dewey J.* Impressions of Soviet Russia and the revolutionary world. N.Y.: New Republic, INC. 1929. <http://deweytextsonline.area501.net/ImpressionsOfSovietRussia.htm>.
- Egorov G., Guriev S., Sonin K.* Media Freedom, Bureaucratic Incentives and the Resource Curse. University of California, Berkeley, Paper WP2007'3.
- Encyclopaedia Britannica. 2006. Deluxe (CD) Edition.
- Filmer D., Pritchett L.* The Impact of Public Spending on Health: Does Money Matter? // Social Science & Medicine, 49, 1309, 1999.
- Gregg S.* Teaching 9/11. Award-Winning Curricula Go Beyond the Terror to Explore America's Place in the World // NEA Today. April 2005. http://findarticles.com/p/articles/mi_qa3617/is_200504/ai_n13506756.
- Hallin D.C., Mancini P.* Comparing Media Systems. Three models of Media and Politics. Cambridge University Press, 2004.
- Hulsmann J.G.* Pascal Salin: Gentleman, Economist, Radical. <http://mises.org/story/2482>, 2007.
- Lichter S.R.* The Vanishing Conservative — Is There a Glass Ceiling? http://www.aei.org/docLib/20071114_20071114RothmanandLichter.pdf. The Politically Correct University Problems, Scope, and Reforms / Ed. By Fr.M. Hess, R. Maranto, R.E. Redding. AEI Press (September 2009).
- Lichter R., Rothman S., Lichter L.* The Media Elite: America's New Powerbrokers. N.Y.: Hasting House, 1990.
- Leishman M.* My Father — Reith of the BBC. Saint Andrew Press Edinburgh Review, April 2007.
- Lewis-Beck M.S.* Economics and Elections. Major Western Democracies. Ann Arbor. The University of Michigan Press, 1988.
- King M.L. Jr.* Letter to an Anti-Zionist Friend // Saturday Review XLVII (Aug. 1967). P. 76 (Reprinted in King M.L. Jr. This I Believe: Selections from the Writings of Dr. Martin Luther King Jr.) <http://www.umich.edu/~zionists/mlk.htm>.
- Mau V., Yanovskiy K.* Political and Legal Factors of Economic Growth in Russian Regions. Post-Communist Studies. 2002. Vol. 14. N 3.
- Mullainathan S., Shliefer A.* «Media Bias» Discussion Paper NBER # 1981, 2002.
- Prais S.J.* How Did English Schools and Pupils Really Perform in the 1995 International Comparisons in... National Institute Economic Review Date: Tuesday, July 1, 1997. <http://www.allbusiness.com/finance-insurance/631059-1.html>.
- Pua M.* To cancel the Compulsory Education Law. 2008. <http://he.manhigut.org/education/3387> (иврит).
- Reisman J.* Liberal Hate Speech. June 1, 2009. http://www.worldnetdaily.com/news/article.asp?ARTICLE_ID=29414.
- Roch III G. Ch.* Education in America. Foundation for Economic Education Inc. N. Y., 1969.

Rubin P.H.P. The Assault on the First Amendment: Public Choice and Political Correctness // The Cato Journal. 1994. Vol. 14. N 1. Spring/Summer.

Shweder R.A. The Crime of White Maleness // New York Times. 1991. August 18.

Sutter D. Can the Media Be So Liberal? The Economics of Media // Cato Journal, Winter 2001. Vol. 20, N 3.

Sveriges Radio 2007. 75 Percent Want More School Discipline.
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=2054&artikel=1184507>__.

Wilby D. The General Strike 1926, Нсropiw BBC, BBC.
<http://www.bbc.co.uk/historyofthebbc/resources/bbcandgov/pdf/generalstrike.pdf>.

Интервью

BC Teachers Federation Larry Kuehn, Director of Research and Technology (22 февраля 2007 г., Ванкувер).

Vancouver School Board Laurie Anderson, Associate Superintendent (23 февраля 2007 г., Ванкувер).

Partnerships BC Tera Nelson, Senior Communications Consultant; Grant Main, Partnership Services (19 февраля 2007 г., Виктория, Британская Колумбия).

Школа св. Михаила (20 февраля 2007 г., Ванкувер).

Школа царя Давида (23 февраля 2003 г., Ванкувер).

Федерация независимых школ (FISA) (22 февраля, Ванкувер).

Муниципальный совет Ванкувера по социальному планированию (23 февраля 2003 г., Ванкувер).

Леонид Черняк, философ (24 июня, 2007 г., Бостон).

Интернет-источники и информационные агентства

Fraser Institute // www.fraser.ca.

British Columbia Teachers Federation.

Federation of independent school associations (FISA).

American federation of teachers.

Альянс за разделение школы и государства (Alliance for separation School and state).
<http://www.schoolandstate.org/home.htm>.

Center for Dewey Studies Southern Illinois University. <http://www.siu.edu/~deweyst/>.

Результаты опросов по группам населения по итогам выборов президента США 2004 и 2008 гг. Службой Гэллага.

<http://www.gallup.com/poll/112132/Election-Polls-Vote-Groups—2008.aspx>;

<http://www.gallup.com/poll/13957/How-Americans-Voted.aspx>.

http://www.conservapedia.com/Liberal_hate_speech.

Accuracy in Academia (non-profit research group). <http://www.academia.org/>;
<http://www.campusreportonline.net/main/index.php>.

Глава 3. Современные разбойники. Группы специальных интересов и торможение экономического роста

*Скоро все мои друзья
Выбьются в начальство.
И тогда, наверно, мне
Станет лучше жить.*

...

*Зайду к Белле в кабинет,
Скажу: «Здравствуй, Белла»,
Скажу: «Дело у меня, помоги решить».
Она скажет: «Ерунда! Разве это дело?»
И конечно, сразу мне станет легче жить.*

Б. Окуджава

*Помощь правительства — это такая же
напасть для бизнеса, как и преследование...
Единственное, чем правительство может
содействовать процветанию, —
это убрать свои руки прочь.*

Айн Рэнд

Богатство конкретного индивида далеко не всегда прирастает благодаря его трудолюбию и талантам, которые приводят к возникновению платежеспособного спроса на его товары и услуги на свободном рынке. Сильный, жестокий и не обремененный ограничениями (правовыми и моральными) субъект может просто силой отобрать все, что захочет. В гл. 1 отмечалось, что в успешном ведении дел ключевую роль играет сохранность жизни, здоровья, свобода и безопасность собственника. Это, в свою очередь, обеспечивает благоприятный бизнес-климат. В гл. 4 мы подробнее рассмотрим наиболее опасные (в силу особенностей современного постиндустриального общества) технологии «отбора» вышеперечисленных ценностей.

В государстве, правительство которого ограничено законом и в состоянии выполнять такие государственные функции, как поддержание закона и порядка, «бродячий бандит» в классическом виде не выживает. Исключение составляют ситуации, когда «бродячий бандит» может завоевать государство. Даже если функции собственно правоохранительных органов даются государству с трудом (например, Калифорния периода «золотой лихорадки»), возможности насильственного перераспределения имущества весьма ограничены.

Результаты психологических исследований отношения людей к риску и неопределенности, полученные Д. Канеманом и его коллегами, показывают «несоразмерно большую» склонность подавляющего большинства рыночных агентов инвестировать в защиту своей собственности²⁴³.

Это значит, что склонный к риску представитель меньшинства имеет выбор: либо использовать свои склонности и предприимчивость для удовлетворения потребностей окружающих, либо попытаться отнять собственность у окружающих в ситуации, когда они будут этому сопротивляться, причем сопротивление свободных рыночных агентов

²⁴³ Kahneman, Slovic, Tversky, 1982.

будет достаточно эффективным. Это обусловлено институциональными возможностями свободного человека в свободной стране (он может привлечь силы правоохранительных органов, нанять охрану, приобрести оружие и укрепить свой дом). Большинство индивидов склонны инвестировать средства в свою защиту, и это при том, что, инвестируя эти средства в альтернативные проекты, они могли бы значительно увеличить математическое ожидание своих доходов и объема собственности в следующем периоде.

«Стационарный бандит» (если достаточно силен) не склонен терпеть субъектов, подрывающих его базу для поборов²⁴⁴. Однако применять силу для обогащения путем перераспределения можно и не вынимая меча из ножен. Наиболее распространенный способ — использование в качестве «меча» государственного аппарата, а в качестве прикрытия процесса — заботы о нуждающихся, защиты уязвимых, малоинформированных, слабых, больных, недостаточно развитых и ответственных экономических агентов (сограждан) от всевозможных угроз.

Особенно убедительно удается обосновать государственное вмешательство необходимостью защиты детей, женщин (см. гл. 11). Вполне успешно реализуются проекты, связанные с животными, национальными меньшинствами, «неразумными» потребителями, защитой природы в целом, а также «всеобщим потеплением», «техногенными катастрофами» и т.п.²⁴⁵ Весьма удачным полем деятельности «новых разбойников» являются любые проекты, связанные с асимметрией информации и возможностью манипулирования, потому что за глобальностью проблем легко прятать плохо обоснованные расходы.

В категорию граждан, крайне бедных и нуждающихся в защите, нередко входили и вполне богатые и сильные, например дружественные властям предприниматели. Среди последних часто оказывались банкиры (*De Soto X.V., 2008*). Уже с конца XIX в. государство стало оказывать помощь неудачникам-предпринимателям под флагом борьбы за рыночную конкуренцию против монополий (*Арментано, 2006*).

Чем шире круг лиц, нуждающихся «по неразумности» в защите, тем легче обосновывать вмешательство государства, рост государственного аппарата, увеличение государственных страховых программ, иных расходов бюджета.

Представление о гражданине как лице почти недееспособном, нуждающемся в различного рода предупреждениях (о нежелательности употребления хлорсодержащих чистящих веществ в пищу, выливания на себя горячего кофе, использования микроволновых печей для сушки домашних животных и т.д.), низводит человека до статуса животного и дает огромное поле деятельности для «защитников», т.е. для чиновников и юристов, например. А последние заняты не содействием поставке товаров и услуг на рынок для удовлетворения нужд потребителя, а фактически взиманием платы за прохождение административного барьера. В этом качестве они вместе с ядром группы интересов — чиновниками и политиками, которые обеспечили установление и

²⁴⁴ Пример — казнь по приказу султана гетмана Юрия Богдановича Хмельницкого в 1685 г. http://partners.academic.ru/dic.nsf/enc_biography.

²⁴⁵ Авторы признают проблему асимметрии информации и наличие внешних эффектов во многих ситуациях. Речь идет не о проблемах как таковых, а о том, что такие проблемы удобно использовать группам специальных интересов для расширения полномочий дружественных чиновников или извлечения ренты. Нащупываемые без государственного вмешательства или в ходе обычных судебных практик решения таких проблем, как показывает практика, напротив, бывают вполне удачными (см. коллекцию судебных дел, приведенную в работе *Коуза, 1993*; распространенную рыночную практику платных услуг по тестированию подержанных автомобилей при продаже и т.п.).

легитимацию барьера, — принципиально не отличаются от средневекового феодала, бравшего плату за проезд по своей территории по праву силы.

М. Олсон полагал, что паразитические группы специальных интересов несут главную ответственность за торможение экономического роста едва ли не во всех промышленных странах (*Olson, 1982*). Как мы уже отмечали, отсутствие гарантий личной безопасности и неприкосновенности личности — гораздо более серьезная помеха долгосрочному экономическому развитию, чем активность паразитических групп. Однако способность таких групп снижать темпы роста не вызывает сомнений. Не следует забывать и о некоторых политических внешних эффектах их деятельности (см. гл. 13).

В 2000—2001 гг. авторы нового российского законодательства о лицензировании сформулировали следующее условие вмешательства государства для защиты потребителя посредством выдачи лицензий на определенные виды деятельности:

«Наличие очевидной и прямой опасности для потребителя от возможных недобросовестных действий производителя или продавца товара или услуги при отсутствии альтернативных систем проверок и возможностей обеспечения необходимого стандарта качества и безопасности».

В процессе подготовки и принятия Закона, в ходе всесторонних обсуждений данный принцип признавался всеми. Тем не менее в итоге Закон²⁴⁶ не оградил бизнес от полупроизвольных процедур при лицензировании.

Методология изучения барьеров на пути бизнеса и провалов в создании благоприятного инвестиционного климата: некоторые содержательные подходы

Среди ведущих мировых центров по изучению делового климата и его детерминант особого внимания заслуживают организации, связанные с Мировым банком.

Многие их работы методически просты, и в то же время они могут представлять ценность как сборники, содержащие примеры и описания конкретных ситуаций. Эти работы, выстроенные вокруг обоснования «банальных истин» (о вреде отъема собственности, о пользе ее защиты и должного разграничения прав, о необходимости тщательно взвешивать любое регулятивное решение), могли бы стать наилучшим учебником для лиц, принимающих решения. Однако эти лица в силу естественного стремления к максимизации своей полезности, а не общественного блага избегают читать подобные работы — одновременно популярные и достаточно глубокие (*Всемирный банк, 2005*).

В течение последних лет осуществляется проект международных сравнительных исследований «Doing Business» («Занимаясь бизнесом») ²⁴⁷. В рамках проекта исследователи собирают, основываясь, в частности, на ставших классическими работах Э.

²⁴⁶ См.: Федеральный закон от 8 августа 2001 г. №128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности». Возможны и иные критерии (см., к примеру: *Тамбовцев, 2004*), однако представляется, что ограниченность достижений в данном случае связана не с теоретическими недоработками, а с регулярностью давления заинтересованных групп при отсутствии должного противовеса.

²⁴⁷ См.: <http://www.doingbusiness.org/>; в частности, данные 2009 г. http://www.doingbusiness.org/documents/Simulator_English_2009.xls; публикации с 2003 г.

де Сото в Перу²⁴⁸, данные по типичным для бизнеса издержкам. Число параметров постепенно увеличивалось. В настоящее время они собирают сопоставимые данные по следующим параметрам:

- издержки регистрации компании (число процедур, сроки и затраты);
- издержки получения лицензий и разрешений;
- издержки регистрации собственности;
- трудовые отношения (косвенные затраты на рабочую силу как процент повременной ставки; затраты на увольнение и пакет индексов, оценивающих с помощью экспертов сложность найма и увольнения);
- уплата налогов (количество платежей); затраты времени за год на уплату налогов (в часах); «совокупный налог» (как процент от валовой прибыли);
- международная торговля (число документов по импорту-экспорту, затраты времени и операционные издержки);
- процедуры принудительного исполнения контракта (число, сроки);
- ликвидация компании (сроки, издержки).

Косвенное, но весьма ощутимое влияние на качество делового климата оказывает качество институтов государственной власти. Его пытаются оценивать в проекте международных сравнительных исследований Мирового банка «Индикаторы качества управления в мире» («Worldwide Governance Indicators» — WGI).

В рамках чтений оценивались политическая стабильность, отсутствие насилия, качество регулятивных процедур, власть (верховенство) закона и меры по борьбе с коррупцией. Оценка выводилась с помощью как экспертных заключений (правительственных и независимых экспертов), так и опросов. В проекте использованы данные широкого спектра исследовательских центров — от журналистских союзов (индекс свободы слова) до фонда «Наследие»²⁴⁹ (индекс экономической свободы).

Наибольший интерес вызывают данные опросов предпринимателей и домохозяйств, проводившихся по всем странам, в частности, по вопросам оценки власти закона:

Доверяете ли вы полиции?

Доверяете ли вы судебной системе?

Приходилось ли вам становиться жертвой преступлений?

Полученный индекс, состоящий из 6 измерений по пятибалльной системе (от —2,5 до +2,5), таким образом, агрегирует множество параметров и является одним из наиболее амбициозных и интегральных среди себе подобных.

Показатели по Российской Федерации с 1996 по 2006 г. заметно улучшились, оставаясь, однако, отрицательными по пунктам «политическая стабильность», «качество государственного управления». Несколько лучше в глазах экспертов Всемирного банка выглядят российские «меры по борьбе с коррупцией» (речь идет не о собственно коррупции, а об официально принятых мерах по борьбе с нею).

Ухудшились показатели по параметрам «прозрачность и подотчетность органов власти», «качество регулятивных процедур», «власть закона».

Международный рейтинг защищенности прав собственности (International Property Rights Index — IPRI) разрабатывается и реализуется Институтом Фрейзера (Fraser Institute, Канада) и его партнерами по всему миру. Рейтинг 2008 г. охватывает 115 стран.

²⁴⁸ Де Сото Э. Иной путь. М.: Catallaxy, 1995.

²⁴⁹ США. Heritage Foundation Economic Freedom Index.

Разработчики пытались охватить все ключевые компоненты защиты прав собственности. Для этого они рассматривают показатели по нескольким направлениям: правовая и политическая среда, индекс защиты прав собственности на осязаемое имущество (на объекты физического обладания), индекс защиты интеллектуальной собственности, гендерное равенство.

На страны, попавшие в выборку (115), приходится 96% совокупного валового внутреннего продукта (ВВП) стран мира. Каждая страна оценивается по десятибалльной шкале (от 1 до 10). Интегральная оценка России 4 балла (92-е место среди 115 стран). По интегральному показателю Россия оказывается позади не только развитых европейских и североамериканских стран, но и новых членов ЕС. Ее соседи по рейтингу — Уганда и Замбия (впереди), Эквадор с Непалом (позади). Позади, правда, оказываются также Армения, Азербайджан и Молдова (Узбекистан, Таджикистан и Туркмения в рейтинге не участвуют).

По компоненту «правовая и политическая среда» с оценкой 3,2 балла Россия оказалась на 104-м месте из 115 (к примеру, Замбия — на 71-й позиции). Этот индекс учитывает такие факторы, как независимость судов и доверие к ним, политическая стабильность и коррупция (по данным Всемирного банка и Всемирного экономического форума в Давосе).

Позиция России в рейтинге по показателю «защита прав собственности на физические объекты» (Physical Property Rights — PPR) почти такая же, как и в интегральном рейтинге — 93-я из 115.

По уровню защищенности интеллектуальной собственности (Intellectual Property Rights — IPR) Россия выглядит несколько лучше — на 85-м месте. Показатель IPR оценивает защищенность прав интеллектуальной собственности: копирайта, патентов и торговых знаков от «пиратского» использования. Эта позиция России, однако, совершенно неприемлема с учетом обоснованных претензий на участие в гонке за технологическими лидерами.

Общая проблема исследований, основанных на экспертных рейтинговых оценках качества институтов, заключается в следующем: разные проблемы оцениваются по-разному.

IRIS-опросы предпринимателей о доверии судебной системе

В 1990-е гг. Т. Фрай и исследователи IRIS-центра Мэрилендского университета под руководством М. Олсона провели несколько опросов предпринимателей в России и Румынии для определения их отношения к судебной системе. Опросы концентрировались на арбитражных судах, и выявленные по их итогам проблемы могли быть использованы в ходе реформирования и развития соответствующих судебных институтов.

Опросы дают не только количественные оценки, но и полезные качественные результаты (по итогам опросов возможно формирование фокус-групп и проведение индивидуальных интервью, позволяющих глубже оценить проблему).

В то же время возможности широкого применения опросов ограничены. Недостатки этого инструмента исследования — дороговизна, сложность получения сопоставимых результатов, пригодных для применения в ходе реформ.

Группы специальных интересов в России: исторические корни, нынешнее состояние и перспективы

Начало 1990-х гг. ознаменовалось снятием ряда весьма болезненных для частной инициативы барьеров, что создало минимально необходимые условия для существования легального предпринимательства. Отмена контроля над ценами, Указ о свободе торговли, массовая приватизация, либерализация внешнеэкономической деятельности, частичная конвертация рубля привели к появлению предпринимательства как заметного общественного явления и социальной группы со своими интересами. При этом долгое время сохранялась ситуация, при которой самыми эффективными стали инвестиции в принятие правительственных решений²⁵⁰, что сильно деформировало стимулы участников рынка, в особенности наиболее крупных, обладающих возможностями добиваться выгодных для себя и своих деловых партнеров решений.

Отсутствие гарантий базовых прав, недостаточная четкость определения прав собственности (прежде всего вызванная вовлечением власти в управление собственностью и коммерческую деятельность), политическая неопределенность вплоть до конца 1999 г. приводят к тому, что осуществление любого сколько-нибудь долгосрочного проекта повышало спрос предпринимателей на индивидуальные гарантии властей и снижало спрос на универсальный правовой порядок. В таких условиях государственное регулирование становится формой присвоения административной ренты. Эта рента с начала 1990-х гг. требовала оформления и «законной» формы из-за конкуренции между различными центрами власти.

Гипертрофированная роль власти при принятии решений об инвестициях, массовый передел собственности, отсутствие как крупных отечественных капиталов, так и значимого числа иностранных инвесторов и ряд иных причин привели к усилению позиций тех предпринимателей, которые имели с властью «особые» отношения, или, по некоторым оценкам, к «сращиванию собственности и власти».

Политическая нестабильность обуславливалась мощью политических коалиций и связанных с ними групп специальных интересов, ориентирующихся либо на реставрацию системы государственного регулирования советского типа, либо на консервацию сложившихся отношений между властью и бизнесом.

Одним из следствий политической нестабильности стала частая смена предприятий, пользующихся индивидуальными льготами (*Конторович, 2000*). Причем смена правительства в этом случае означает резкое ослабление позиций одних предпринимателей и столь же резкое усиление позиций других.

Деформация стимулов и интересов, вероятно, была неизбежной. Новая ситуация, приведшая к усилению власти за счет бизнеса, создала предпринимателям новые проблемы, но при этом «оздоровила» стимулы. Потеря ощущения вседозволенности, ограниченной только угрозой физического уничтожения со стороны конкурентов, и новый страх перед усиливающимися репрессивными органами постепенно повышают спрос на правовой порядок со стороны крупного бизнеса²⁵¹. Мелкий и средний бизнес, не имеющий возможности договариваться с властью на сколько-нибудь приемлемых и долгосрочных основаниях, проявляет такой спрос еще раньше (*Клямкин, Тимофеев, 2000; Frye, 2002*).

²⁵⁰ *Мау, Борескова, Новиков и др., 1999.*

²⁵¹ См., в частности, материалы круглого стола «Бизнес и власть», проходившего в январе 2001 г. в ГУ—ВШЭ в Москве.

Первым и пока единственным значимым результатом реформ государственного регулирования, которые проводились администрацией и правительством нового президента («программа де бюрократизации экономики») стало принятие пакета из трех законов.

Закон «О регистрации предприятий» ввел принцип «одного окна» при регистрации и существенно сократил издержки на регистрацию.

Закон «О лицензировании отдельных видов деятельности» (новая редакция) сокращает число лицензируемых видов деятельности.

Закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» ввел формализацию некоторых видов контроля.

Законы были подписаны Президентом РФ 8 августа 2001 г. В дальнейшем, в 2007—2008 гг., они были исправлены в соответствии с опытом применения. В это же время из законодательства, определяющего полномочия правоохранительных органов, были изъяты многие наиболее широко трактуемые положения, облегчавшие давление на бизнес.

По предположению, высказанному профессором А. А. Аузаном (руководителем фонда «Общественный договор» и Конфедерации обществ защиты прав потребителей), развертывание системы избыточного регулирования в ее современном виде связано с реакцией части государственного аппарата на взрывное развитие рынка начиная со 2 января 1992 г.²⁵² Насыщение рынка массой разнообразных и ранее недоступных потребителю продуктов при полном отсутствии у последнего каких-либо знаний и навыков ориентации в этой массе товаров породило естественное стремление срочно принять меры по смягчению проблемы информационной асимметрии, характерной на старте реформ не только для рынков классических опытных и доверительных товаров и услуг (медицина, технически сложные товары), но и для рынков основных продовольственных товаров.

Проблема адаптации потребителя в начале 1992 г. действительно стояла. Однако с тех пор к защите прав потребителя имело отношение лишь одно решение государства: принятие Закона РФ от 7 февраля 1992 г. № 2300-1 «О защите прав потребителя», резко снизившего издержки по отстаиванию прав потребителя, включая судебную защиту. Новый институт стимулировал как коммерческую деятельность частных адвокатов, так и создание различных специализированных некоммерческих организаций. Почти все остальные меры властей имели принципиально другую направленность.

В связи с этим представляется обоснованным иное объяснение феномена воспроизводства избыточного регулирования и происхождения этой проблемы.

Попытки дерегулирования в истории российских реформ

Первый пакет законов по реформе регулирования²⁵³ произвел в целом благоприятное впечатление на бизнес. Однако многие обоснованно ждали от него большего: без существенных ухудшений прошел редакцию Правительства РФ и Государственной Думы лишь Закон «О государственной регистрации юридических лиц».

²⁵² 5 апреля 2001 г. на Ученом совете Института экономики переходного периода (ИЭПП), посвященном проблеме дерегулирования экономики России. См.: www.iet.ru.

²⁵³ Имеются в виду Федеральные законы от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»; № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц»; № 134-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)».

Новая редакция Закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» не сумела решить основных поставленных задач. Радикально сократить число лицензируемых видов деятельности, доведя их до нескольких десятков, удовлетворяющих понятным критериям²⁵⁴, не удалось. В списке осталось свыше 110 видов деятельности. Также предполагалось, что новая редакция исключит ссылки на иные законы и сделает процедуру лицензионного контроля универсальной. Этого не произошло: целый ряд (свыше 15) лицензируемых видов деятельности остался неформализованным (включая контроль за электронными СМИ). Некоторые из подлежащих лицензированию видов деятельности плохо специфицированы (эксплуатация взрывоопасных производственных объектов; эксплуатация пожароопасных производственных объектов; эксплуатация химически опасных производственных объектов), что позволяет через подзаконные акты распространять лицензирование на десятки и сотни новых и новых видов деятельности.

Некоторые виды деятельности, внесенные в список, очень сложно отслеживать, что дает почву для злоупотреблений правоохранительных органов («перевозки пассажиров на коммерческой основе легковым автомобильным транспортом»).

Аналогичные проблемы характерны и для Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля». Четырнадцать видов проверок оказались вне требований настоящего Закона. Таким образом, проверочная деятельность лицензирующих органов осталась слабоформализованной или вовсе неформализованной. Милиция и налоговые органы сохранили возможность не ограничивать себя требованиями этого Закона.

В августе 2002 г. вступил в силу Федеральный закон «О государственной регистрации юридических лиц», принятие которого было предопределено еще первой частью Гражданского кодекса, содержавшего ссылку на такой акт.

В основе Закона — реализация принципа уведомительной регистрации юридических лиц в «одном окне» при усилении ответственности учредителей за предоставленную при регистрации информацию. Несмотря на сопротивление ряда ведомств, удалось сократить сроки регистрации путем отказа от проверки соответствия учредительных документов действующему законодательству (тем более что такие документы давно делаются по распространенным типовым образцам и в соответствии их законодательству заинтересованы сами учредители и их долговременные партнеры, если таковые появятся).

Остается нерешенной проблема многочисленных согласований инвестиционных проектов. Был подготовлен проект закона о поправках к Закону «Об инвестиционной деятельности», вводящий принцип «одного окна» при согласовании проектов. Разработана также концепция законопроекта, подробно прописывающая процедуру согласования и предполагающая «приватизацию» этой деятельности. Сама деятельность жестко регламентирована по срокам проверки и по ответственности проверяющего за нанесение ущерба. Проверку соответствия проектов всевозможным строительным, санитарным и иным нормативам эффективнее выполняют коммерческие экспертные структуры за нормативно установленную плату. За государством могло бы остаться лишь поддержание стандарта работы этих коммерческих структур и системы самих нормативов. Это направление работы не получило развития, интерес властей к продолжению реформ ослаб (о причинах этого мы поговорим в гл. 6).

²⁵⁴ Наличие очевидной и прямой опасности для потребителя от возможных недобросовестных действий производителя или продавца товара или услуги при отсутствии альтернативных систем проверок и возможностей обеспечения необходимого стандарта качества и безопасности.

Анализ последствий реализации «дебюрократизации» провели сотрудники Центра экономических и финансовых исследований и разработок (ЦЭФИР) (на основании опроса предпринимателей в нескольких регионах России (*Zamulin, 2002*)).

Позитивная оценка едва ли не всех реформ (как по дерегулированию, так и судебных) начала 2000-х гг. авторами обзора Организации экономического сотрудничества и развития (*OECD, 2005*) не подкреплена, однако, надежными доказательствами. Все проблемы с качеством регулирования после осуществления этих реформ авторы списывают на то, что еще многое предстоит сделать.

ЕГЭ: попытка борьбы с группами интересов в отсутствие медийной и политической конкуренции

Заявленной целью реформы системы сдачи экзаменов за курс средней школы и поступления в вузы, финансируемые из бюджета, была борьба с коррупцией при поступлении. Удар, таким образом, должен был прийтись по группам преподавателей и администраторов вузов, продающих доступ к части финансируемых из бюджета мест.

Весьма вероятно, что эта цель в большей или меньшей степени достигнута. Единственной легальной альтернативой ЕГЭ при поступлении остались олимпиады²⁵⁵.

Однако впечатляет цена «успеха». Значительную часть учебного времени занимает подготовка к ЕГЭ (при том, что качество преподавания в средней школе и без того вызывает все больше нареканий). Без специальной подготовки шансы успешно пройти объемный и технически сложный тест малы. Широко обсуждаемые поразительные успехи в сдаче ЕГЭ ранее не замеченных в достижениях регионов также настораживают. В таких регионах позиции региональной бюрократии оказались достаточно сильными по сравнению с представителями федеральных структур на местах, что было соответствующим образом использовано. Так, в 2007 г., по статистике Рособрнадзора²⁵⁶, удивительные успехи по сравнению со столичными регионами продемонстрировали республики Марий-Эл, Мордовия, Калмыкия, Самарская и Челябинская области. А в таких развитых университетских центрах, как Пермский край и Новосибирская область, достижения были сравнительно скромные.

За считанные годы возник огромный сектор издательского бизнеса, ориентированный на ЕГЭ (продукция издательств «Экзамен», «АСТ», «Эксмо», фирмы «ИС» наряду с соответствующей продукцией старых издательств, например «Просвещение» и т.д.).

Группы специальных интересов за рубежом

М. Олсон (*1995, 2000*) показал, что в отсутствие войн, массовых репрессий и иных потрясений группы интересов рано или поздно начинают быстро развиваться как в демократических, так и в авторитарных государствах.

Способность беднейших слоев к поддержанию гражданского общества, т.е. к несению некоторых издержек за счет и без того более чем скромных ресурсов на кооперацию,

²⁵⁵ По данным Рособрнадзора, в 2009 г. победителями и призерами олимпиад стала 21 тыс. старшеклассников, что составило 4% мест в вузах, оплачиваемых из бюджета. Из них 1403 — победители и призеры «Всероссийской олимпиады», льгота по которой является бессрочной. <http://www1.ege.edu.ru/content/view/622/36/>.

²⁵⁶ <http://www1.ege.edu.ru/content/view/508/185/>.

самоорганизацию, минимальна²⁵⁷. Зачастую скудость ресурсов сама является производной неумения кооперироваться — от нехватки навыков или способностей к коммуникации. Гражданское общество везде и всегда составлял и составляет средний класс, пользуясь способностями к самоорганизации как для защиты своих прав, так и для извлечения ренты. (Де Сото описывает случай ограбления первого президента США Дж. Вашингтона его соседями — захвата ими части его земельного участка (*De Soto, 2004*). Стиглер показал, как разные виды перераспределения и регулирование (законодательно установленный минимум зарплаты к примеру) приносят выгоду среднему классу, в ущерб бедным (*Stigler, 1970*).)

Группы интересов и экономический рост

В работе «Подъем и упадок народов» М. Олсон предпринял попытку объяснить тенденции к торможению и блокированию современного экономического роста деятельностью групп специальных интересов. Он показал, что условия, благоприятствующие развитию этих групп (включая урбанизацию и число лет мирного развития), статистически связаны с падением темпов роста реальных доходов населения и иных показателей экономического роста.

Так, штаты, проигравшие в Гражданской войне в США, оказались среди лидеров экономического роста после войны. Успехи в послевоенном (после Второй мировой войны) развитии Германии и Японии автор также объясняет главным образом ослаблением старых групп интересов в связи с крахом государств и ослаблением связей бизнеса и власти.

Однако рецептов решения проблемы гипертрофированного разрастания групп интересов у автора нет.

Обратим внимание на то, что рекордный для США рост федерального государственного аппарата при президенте Ф.Д. Рузвельте сопровождался невиданным ни до, ни после его президентства ослаблением роли судебной системы (вследствие давления на нее исполнительной власти) и Конгресса (из-за чрезвычайного ослабления оппозиции как количественно, так и качественно — республиканская партия в течение десятилетий после поражения в 1932 г. была не в состоянии предложить избирателю привлекательную и эффективную альтернативную модель развития страны).

О проблемах, возникших на пути становления и развития медиарынков в США в 1930—1950-е гг., спровоцировавших серьезное и долгосрочное ослабление конкуренции этих рынков, см. гл. 2.

Также не случайно, что из «тихой» Швеции мы узнаем изредка лишь о нежелании правого министра информации платить налог в пользу лево-политизированной публичной телесети, но ничего не слышим о негативном влиянии правивших много десятилетий социал-демократов на бизнес. Зато мониторинг итальянских телеканалов способен обогатить наблюдателя информацией о коррумпированности премьер-министра Берлускони, о злонравии и глупости оппозиционеров, поскольку в отличие от Швеции обе стороны имеют свои телецентры (подробнее см. гл. 10). В период нахождения у власти левых судейский корпус и прокуратура заняты расследованиями против лидера оппозиции, зато при правлении правых резко переключаются на премьер-министра.

²⁵⁷ Феномен российских «новых бедных» выбивается из этого правила, поскольку речь идет о периоде значительных и резких перемен и о людях, уже обладающих определенными связями и навыками кооперации.

Из этого можно сделать заключение, что в качестве рабочей гипотезы при поиске иных факторов, способствующих усилению угнетающих экономический рост групп интересов, целесообразно выбрать слабую конкуренцию на медиарынке, зависимость или политизацию судебной системы.

Монополии реальные и виртуальные

Как показал Д. Арментано, проблемы с доминированием частных монополий на тех или иных рынках имели тенденцию решаться автоматически. В некоторых случаях (как в деле «Стандарт ойл») они фактически были решены уже за несколько лет до начала процесса (с падением на рынке нефтепродуктов доли керосина и доли самой компании соответственно). К оценке целесообразности попыток государства выбирать оптимальные структуры рынков, режимы и правила конкуренции мы вернемся чуть позже. Отметим лишь, что проблемы, вызванные стремлением государства назначать «должный» режим и соотношение сил на тех или иных рынках, не могут быть разрешены в рамках саморазвития и самонастройки рыночного механизма. Очевидно, он требует политического действия и/или бюрократических контрмер.

То же отчасти касается и профсоюзов в связи с тем, что в большинстве стран мира они быстро политизировались и стали важными участниками левых политических коалиций. В результате в последние десятилетия нет ни одного примера масштабных экономических реформ, при проведении которых профсоюзы не оказывали бы энергичного сопротивления. Соответственно нет ни одного примера масштабных *успешных* реформ в старых правовых демократиях, при проведении которых профсоюзам не был бы нанесен существенный урон (навязаны ограничения по процедуре объявления забастовки, пресекались попытки «пикетирования»²⁵⁸ и т.п.).

В США в ходе кризиса 2008—2009 гг. разрушительная роль профсоюзов проявилась особенно ярко. Профсоюзы стали ключевым фактором, обуславливающим неконкурентоспособность ведущих американских автомобильных компаний и большинства их поставщиков, поскольку профсоюзы в агрессивной форме, вплоть до проведения пикетов, препятствовали закупкам у «неюнионизированных» фирм. Это может привести к тому, что, «задушив» ведущие предприятия машиностроения США, наиболее мощные профсоюзы этой страны совершат тем самым самоубийство, лишившись источника доходов. Впоследствии это может расчистить рынок для выхода на него новых, «неюнионизированных» компаний.

Полезно также напомнить, что само понятие «монополия» появилось и распространилось как наименование исключительных прав на тот или иной ресурс, на ведение того или иного бизнеса. Эти исключительные права даются и обеспечиваются государством. Изначально речь шла о пожалованных государством привилегиях отдельным бизнесам (XV—XVII вв. — морская торговля и колониальные промыслы Испании, Португалии, Англии (*Кулишер, 2004*)).

²⁵⁸ Следует подчеркнуть, что имеется в виду практика «пикетирования» левых западных профсоюзов как насильственной блокады предприятия, а вовсе не миниатюрный вариант мирной демонстрации, каковым пикет является по российскому законодательству и по сложившимся практикам.

Привилегированные сектора

Первым привилегированным сектором стали банки (еще в эпоху правления «бродячих» и «стационарных» бандитов). Чтобы находящиеся «под рукой» правителя хранилища не пустели, феодальные владыки поддерживали фактически кражу банкирами вкладов «до востребования»²⁵⁹. Так было положено начало государственной поддержке и легализации практик «частичного резервирования», воспринимающихся сегодня как нечто само собой разумеющееся. Продолжение этих практик в сочетании с политико-правовым давлением на банки с целью «упростить» процедуру получения кредита заведомо неплатежеспособными избирателями в сущности отражает лишь изменение в организации современных «бродячих бандитов». Теперь они объединяются в коалиции избирателей-неналогоплательщиков во главе с политиками-популистами левого или этатистского толка.

Левые политики давно обратили внимание на то, что банковскую систему возможно использовать для централизации управления экономикой и вмешательства в частную жизнь. Относительно свежие успешные инициативы — международные кампании с распространением законодательства по предотвращению отмывания доходов, нажитых преступным путем. Впрочем, задолго до таковых законодательство подталкивало граждан к хранению средств в банках и к осуществлению через них, и только через них, целого ряда транзакций. В этой сфере опасения относительно осмотрительности потребителей проявляются весьма избирательно. Они не затрагивают широко распространенных практик кредитования потребительских расходов. Задолженность по таким кредитам повсеместно угрожает устойчивости банковской системы, с одной стороны, и подталкивает государство поддерживать в большей степени те банки, которые выдали наибольшее число наихудших кредитов, — с другой. Такие практики соответствуют как краткосрочным интересам банкиров и политиков, так и известной кейнсианской идее о вреде частных накоплений («парадокс бережливости») и пользе расходов для экономического роста.

Как показал Де Сото (2008), государственная опека, как правило, не может обойтись одним лишь контролем. Контроль неизбежно ослабляет способность бизнеса конкурировать с менее зарегулированными иностранными или теневыми бизнесами. Подрывая конкурентоспособность контролируемого бизнеса, государство ставит себя перед неприятным выбором:

полностью поглотить частные предприятия и взять на себя всю полноту ответственности за благосостояние каждого гражданина, приняв советскую модель; компенсировать бизнесу в той или иной форме из бюджета издержки налагаемого регулирования.

Поскольку при определении величины компенсации информационный перевес на стороне менеджмента контролируемой фирмы, а не государственного чиновника, первый почти всегда в состоянии навязать заведомо завышенный размер таких компенсаций.

По утверждению Энн Крюгер, один из таких предпринимателей на вопрос: «Почему бизнес не стремится избавиться от государственной опеки?» — ответил: «Пока нас контролируют — мы никогда не разоримся»²⁶⁰.

²⁵⁹ Де Сото Х. У., 2008.

²⁶⁰ Из выступления Э. Крюгер (заместителя директора МВФ) в Москве в декабре 2001 г.

Решить эту проблему можно, силой навязывая бизнесу свои решения в стиле произвольно назначаемых налоговых выплат. Но этот путь быстро и неизбежно подводит нас к приведенной выше дилемме: советская модель или полные компенсации.

Разновидностью этого же пути является создание многочисленных государственных предприятий в отраслях и на рынках, защищенных от жесткой конкуренции высокими входными барьерами²⁶¹. Возможность изъятия части прибыли предприятия «компенсируется» привилегированным положением на рынке. Следует отметить, что экономически этот вариант хуже простого дотирования (что показывают простейшие микроэкономические модели).

К сожалению, соблазна решать социальные проблемы таким способом не избежали даже в США — в стране, в которой государственное регулирование и перераспределение не пользуются такой широкой поддержкой общества, как в Европе. Так, избыточная налоговая нагрузка на крупные корпорации в Европе отчасти компенсируется мерами (ценой для бюджета свыше 50 млрд долл. в год) по поощрению экспорта. Бенефициариями этих мер являются те же крупные корпорации²⁶².

«Перезащищенные» права собственности: копирайт. Наиболее убедительными, с нашей точки зрения, аргументами критиков копирайта являются примеры уродливых правоприменительных практик, в результате которых за спорные или незначительные правонарушения нарушители подвергаются чудовищно тяжелым наказаниям (лишению свободы на многие годы). Большинство претензий к крупным корпорациям, действующим на рынке программного продукта (а также самих этих корпораций друг к другу), связано с той же проблемой.

Внимание государства к защите интеллектуальной собственности, чем бы оно ни мотивировалось, не может предоставить этой отрасли большие преимущества, например, по сравнению с отраслями, тесно связанными с земельной собственностью. Между тем при сопоставимых возможностях защиты диска с операционной системой и земельного участка фактическая нагрузка и издержки хозяина в случае с землей оказываются гораздо более высокими.

Зарубежный опыт борьбы с группами интересов

Большинство форм государственного регулирования предпринимательской деятельности, предполагающих несение предприятиями не компенсируемых из бюджета дополнительных затрат, могут рассматриваться как квазиалог, т.е. нефинансируемые расходные обязательства, или, по англоязычной терминологии, «unfunded mandates» (необеспеченные мандаты). При этом в соответствии со сложившейся в мире практикой нормы регулирования устанавливали не парламенты, а органы исполнительной власти — ведомства.

В этих условиях основным направлением реформ системы государственного регулирования в странах ОЭСР²⁶³ стало требование количественного анализа возможных альтернатив *вновь принимаемым* нормативным актам с точки зрения минимизации издержек и максимизации выгод, а также регулярного анализа социально-экономической

²⁶¹ К примеру, в российском случае — лицензионными. См.: Кузнецов, Лузан, Стасюк и др., 2004.

²⁶² Анализ этого явления и его вред для экономики см.: *Slivinski, 2007.*

²⁶³ Организация экономического сотрудничества и развития, в состав которой входят 34 государства. <http://www.oecd.org>.

эффективности и пересмотра в случае снижения эффективности *действующих* норм²⁶⁴. Вместе с тем была разработана методология проведения углубленных формализованных исследований (обзоров), направленных на анализ проблем эффективности государственной политики в области регулирования хозяйственной деятельности (Regulatory impact analysis — RIA) с точки зрения соотношения издержек и выгод (cost-benefit analysis)²⁶⁵.

При создании формализованной системы государственного регулирования крайне важен институциональный механизм, призванный обеспечить контроль над ведомственным нормотворчеством. С этой точки зрения наиболее интересен опыт США, который в значительной степени был заимствован Канадой, Австралией и другими странами ОЭСР. Его характерной чертой является выделение в структуре исполнительной власти органов, уполномоченных осуществлять контроль (с правом устанавливать в случае необходимости вето) за социально-экономической эффективностью норм регулирования, принимаемых на ведомственном уровне.

Так, в США соответствующими полномочиями было наделено Административно-бюджетное управление, в составе которого создали специальный отдел по информации и делам регулирования (Office of Information and Regulatory Affairs — OIRA²⁶⁶). Разногласия между этим и другими федеральными органами регулируются президентом или вице-президентом страны.

Кроме того, обязанности по контролю за соблюдением требований по минимизации издержек малых предприятий в ходе утверждения нормативных актов в области регулирования возложены на Агентство по делам малого бизнеса (Office of Advocacy of the Small Business Administration)²⁶⁷. Интерес представляет опыт проведения агентством перманентных панельных исследований, позволяющих максимально оценивать издержки и результативность различных норм регулирования в отношении малого бизнеса. В соответствии с Актом о честной правоприменительной практике при регулировании малого бизнеса (Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act, 1986) агентство, выступая в качестве *amicus curiae*, поддерживает частных лиц и организации при их обращении в суд с требованием отмены неэффективных норм регулирования как не соответствующих требованиям минимизации издержек для малых предприятий²⁶⁸.

По оценкам агентства, в результате работ по пересмотру норм регулирования в отношении малого предпринимательства нагрузка на малый бизнес удалось сократить: в 1998 г. — на 3,2 млрд долл., в 1999 г. — на 5,3 млрд и в 2000 г. — на 3,4 млрд долл.

Не меньшее значение с точки зрения повышения обоснованности принимаемых норм регулирования имеет расширение полномочий представительных органов власти. Принятый в 1995 г. Закон по реформе нефинансируемых мандатов (The Unfunded Mandates Reform Act) потребовал, чтобы федеральные агентства готовили письменные обоснования затрат и выгод от регулирующих действий, способных привести к росту расходов, которые несет штат, муниципалитет или частный сектор (по крайней мере на 100 млн долл. ежегодно).

²⁶⁴ Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation. Paris, 1995; The OECD Report on Regulatory Reform. Paris, 1997.

²⁶⁵ The Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries. Paris, 1997.

²⁶⁶ The Paperwork Reduction Act, USA 1980 (Федеральный закон США о сокращении объема канцелярских работ).

²⁶⁷ The Regulatory Flexibility Act, 1980; Small Business Regulatory Enforcement Fairness Act, 1986.

²⁶⁸ Третья сторона по делу, эксперт.

В 1996 г. Конгресс США одобрил изменения в Акт о честной правоприменительной практике при регулировании малого бизнеса (Small Business Regulatory Enforcement and Fairness Act). Было установлено, что нормы регулирования, приводящие к росту ежегодных затрат на 100 млн долл., должны, прежде чем вступить в силу, получить одобрение Конгресса. Согласно этому Закону с момента публикации нормативного акта Конгрессу отводится 60 дней для того, чтобы данный нормативный акт был рассмотрен и в случае необходимости действие его было приостановлено.

Интересна практика ежегодной количественной оценки издержек и выгод действующих норм регулирования, включаемых в качестве приложения к тексту бюджета США²⁶⁹. Так, согласно докладу Административно-бюджетного управления США Конгрессу за 2001 г.²⁷⁰ стоимость регулирования социальной сферы (в области здоровья, безопасности и окружающей среды) колеблется приблизительно от 150 млрд до 230 млрд долл. за год. Стоимость экономического регулирования (в области транспорта, энергетики, связи, и внешнеторгового регулирования) оценена приблизительно в 230 млрд долл. в год, годовые издержки, связанные с ведением различного рода отчетности, — приблизительно в 160—195 млрд долл. Таким образом, суммарная стоимость регулирования составила около 584 млрд долл.

Процесс внедрения институтов эффективного государственного регулирования в последние годы стал все активнее осуществляться в государствах с переходной экономикой, в том числе в Венгрии, Польше, Чехии.

Так, Венгрии удалось достичь значительного прогресса в построении эффективной системы государственного регулирования, осуществив последовательные программы²⁷¹.

Первая программа (1989—1991), связанная с начальным этапом посткоммунистической трансформации, была направлена на массовый пересмотр устаревших законов и подзаконных нормативных актов. Было создано два параллельных Совета по дерегулированию, один из которых рассматривал нормативные акты, регламентирующие экономическую деятельность, а другой — нормы, регулирующие деятельность государственных служб, правительства, вопросы государственного контроля за деятельностью граждан.

В период 1991—1994 гг. процессы дерегулирования в Венгрии практически приостановились, однако с августа 1994 г., после очередных парламентских выборов, правительство приступило к реализации нового трехлетнего пакета реформ.

Была учреждена должность правительственного специального уполномоченного по вопросам модернизации системы государственного управления и сформирован единый Совет по вопросам дерегулирования. Четыре месяца спустя специальный уполномоченный представил предварительную программу дерегулирования. В сентябре 1996 г. правительство утвердило программу, включавшую 21 мероприятие и базировавшуюся на рекомендациях ОЭСР. Программа рассматривалась как первая стадия долгосрочной политики формирования эффективной системы регулятивного управления.

²⁶⁹ Подробнее см.: *Maу В., Жаворонков С., Фомичев О. и др.* Дереегулирование российской экономики: механизм воспроизводства избыточного регулирования и институциональная поддержка конкуренции на товарных рынках. М.: ИЭПП, 2003. <http://www.iet.ru/papers/48/index.htm>.

²⁷⁰ Office of Management and Budget Office of Information and Regulatory Affairs. «Making Sense of Regulation 2001. Report to Congress on the Costs and Benefits of Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities. 2001».

²⁷¹ Government Capacity to Assure High Quality Regulation in Hungary. Paris, OECD, 2000. <http://www.oecd.org/pdf/M00041000/M00041058.pdf>.

Она концентрировалась главным образом на осуществлении следующих мер в области дерегулирования.

Проведение анализа и пересмотр проектов законов и подзаконных актов, устанавливающих функции и полномочия органов государственной власти в области регулирования.

Проведение анализа и пересмотр существующих (действующих) законов и подзаконных актов.

Проведение анализа эффективности принимаемых законов и инструкций.

Обеспечение более эффективной реализации процедур в области регулирования, установленных действующим законодательством (административные методы).

Поощрение и поддержка инициатив местных органов власти при реализации процедур в области регулирования.

Продвижение новых форм организации услуг, оказываемых государственной службой (аутсорсинг и др.).

Для реализации этих мер правительственным специальным уполномоченным совместно с Министерством юстиции Венгрии был подготовлен рекомендательный перечень контрольных операций и директив, направленных на оптимизацию вопросов регулирования на ведомственном уровне. Кроме того, уполномоченным было рекомендовано создание в министерствах новых административных единиц (отделов), ответственных за проведение политики дерегулирования.

Хотя реализация данной программы привела к ощутимому снижению административного бремени, предложенные процедуры не обеспечивали роста качества регулирования.

В мае 1999 г., исходя из опыта реализации предшествующих мер в области реформирования системы регулятивного управления, правительством Венгрии была представлена новая двухлетняя программа. При этом направление совершенствования системы регулирования было встроено в общую программу повышения эффективности системы государственной службы, направленную на рост качества услуг, предоставляемых государственным сектором экономики.

Приоритетами программы стали:

проведение анализа и пересмотр полномочий и задач регулирующих учреждений;

пересмотр механизмов регулирования на региональном уровне;

расширение применения новых (информационных) технологий в государственном секторе;

улучшение качества человеческих ресурсов администрации.

С 1998 г. функции правительственного специального уполномоченного по вопросам модернизации системы государственного управления переданы Министерству юстиции. В аппарате правительства Венгрии была создана специальная структура — референтура, состоящая из экспертов, которые обеспечивают предварительную экспертизу готовящихся нормативных актов в области регулирования с точки зрения качества.

В современной России ни опыт стран ОЭСР в области формирования эффективной регулятивной системы, ни соответствующий опыт наиболее успешных государств с переходной экономикой учтен не был. Повышение прозрачности деятельности регулирующих органов исполнительной власти остается необходимой предпосылкой обеспечения эффективности этой деятельности. В связи с этим проектом Программы

социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2003—2005) среди мер по активизации политики деbüroкратизации экономики, подготовленной Минэкономразвития, было предусмотрено:

- ввести процедуры обоснования необходимости государственного вмешательства, показатели ожидаемой эффективности, расчет затрат, а также процедуры публичной защиты необходимости государственного вмешательства;
- передать полномочия по установлению норм регулирования, которое приводит к значительному объему издержек участников хозяйственной деятельности, с ведомственного уровня на уровень правительства и Федерального собрания.

Естественно, условиями успеха данных мер являются острая политическая и медийная конкуренция, без которой соответственно нельзя обеспечить неослабевающую мотивацию политических лидеров всех уровней к нанесению вреда бизнесу и должную прозрачность прохождения проектов нормативных актов. Отсутствие этих факторов заметно снизило эффективность попыток использовать опыт развитых стран (стран ОЭСР) в России.

Обеспечение открытости работы органов государственной власти и взаимодействие с гражданским обществом

Основная цель проведения административной реформы — повышение эффективности работы органов государственного управления. Для ее достижения необходимо обеспечить прозрачность системы государственного управления для граждан и ее результативное взаимодействие с организациями гражданского общества.

Так, Концепция реформирования государственной службы предусматривала:

- обеспечение возможности участия граждан и структур гражданского общества в процессе подготовки решений;
- объективное информирование о деятельности государственных органов и государственных служащих в соответствии с федеральным законом, регламентирующим деятельность органов государственной власти;
- деbüroкратизацию отношений между государственными служащими, гражданами Российской Федерации и структурами гражданского общества.

Закрепление возможности оперативного доступа к любым записям, содержащимся в распоряжении органов государственной власти, в последние годы в цивилизованном мире вошло в число неотъемлемых прав граждан на сознательное участие в политическом процессе²⁷².

Наряду с доступом к различного рода аналитическим материалам подобный порядок, как правило, открывает доступ и к проектам нормативных актов подзаконного уровня, позволяя гражданам участвовать в их обсуждении до окончательного утверждения. К 1980 г. подобные законы были приняты в 20% стран — членов ОЭСР, к 1990 г. — в 40, а к 2000 г. — уже в 80% стран²⁷³. По состоянию на июль 2002 г. соответствующее законодательство принято в 45 странах мира и еще в более чем в 30 странах находилось в стадии разработки²⁷⁴.

²⁷² За исключением сведений, составляющих предмет государственной тайны, и некоторых других.

²⁷³ Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-making. OECD, 2001. <http://www.oecd.org/EN/documents/0,,EN-documents-461-nodirectorate-no-15-no-11,00.html>.

²⁷⁴ Подробный обзор законодательства стран мира и ссылки на полные тексты нормативных актов содержатся в отчете международной организации Privacy International. Freedom of Information and

Если, например, в США Акт о свободе информации (Freedom of Information Act — FOIA) был принят еще в 1966 г., то значительное число государств утвердили подобные законы лишь в последние полтора-два десятка лет. При этом в большинстве принимаемых законов стала применяться норма об обязательном размещении материалов государственных ведомств в сети Интернет. Так, в США соответствующие нормы были закреплены, в частности, в специальном законе — Electronic Freedom of Information Act (1996).

За счет перевода в электронную форму огромного массива информации, находящейся в распоряжении исполнительных и представительных органов власти, достигается качественное снижение издержек распространения документов, облегчается участие в нормотворческой деятельности значительно большего числа заинтересованных лиц и экспертов, чем это было возможно когда-либо ранее.

Так, в США еще с 1995 г. изменен порядок предоставления рабочих документов законодателям — члены палаты представителей стали получать эти документы только после их представления прессе и общественности. В течение трех недель с момента принятия решения все документы (аналитические, статистические, тексты поправок и т.д.) автоматически публикуют на одном из интернет-сайтов Конгресса²⁷⁵.

Подобная практика стала распространенной и в странах с переходной экономикой, в том числе в постсоветских государствах. Так, в Эстонии в 2000 г. был принят Закон о публичной информации (Public Information Act), обязывающий государственные и территориальные агентства, юридические лица любой формы собственности, оказывающие услуги общественного характера (включая образовательные, медицинские, социальные, услуги по коммунальному обслуживанию и др.), представлять запрашиваемую информацию в течение 5 дней, в том числе в электронном виде.

Значительное место в законодательстве о свободе доступа к информации принадлежит вопросам обеспечения правоприменения (инфорсмента). В Бельгии, Исландии, Ирландии, Нидерландах, Новой Зеландии надзор за соблюдением закона осуществляется омбудсменом, в Канаде — специальным «информационным комиссаром».

В России также сделан значимый практический шаг в этом направлении. Постановление Правительства РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» от 12 февраля 2003 г. № 98 содержит основывающийся на лучшей зарубежной практике широкий перечень сведений, обязательных для размещения в Интернете. Названный перечень включает тексты разрабатываемых проектов нормативных актов, информацию о произведенных закупках, сведения о результатах проверок и др.

В марте 2003 г. Министерством экономического развития и торговли был вынесен на общее обсуждение согласованный Правительством РФ проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»²⁷⁶. В нем предусматривается распространение основных

Access to Government Records Around the World, by David Banisar. <http://www.freedominfo.org/survey/>. См. также: Российский и зарубежный опыт правового регулирования доступа граждан к правительственной информации. М., 1999. <http://www.ksdi.ru/p-readhall-opit.shtml>.

²⁷⁵ <http://thomas.loc.gov/>.

²⁷⁶ Проект Федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» <http://www.economy.gov.ru/projects.html>; Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ вступил в силу с 1 января 2010 г.

положений упомянутого выше постановления правительства на органы власти регионального и муниципального уровней. В законопроекте отмечена необходимость принятия отдельных нормативных актов, регулирующих право на доступ к информации о деятельности судов, судебной и представительной власти.

Наряду с раскрытием информации о деятельности органов исполнительной власти наметились некоторые пути демократизации практики политического консультирования. Первым шагом в обеспечении эффективного взаимодействия органов исполнительной власти с организациями гражданского общества стал выпуск распоряжения Правительства России от 7 марта 2002 г. № 278-р, утвердившего перечень мероприятий Правительства РФ по реализации итогов Гражданского форума:

- создание совместных с общественными организациями рабочих групп;
- включение представителей общественных организаций в состав совещательных органов при федеральных органах исполнительной власти;
- создание общественных советов для наблюдения за реализацией федеральных целевых программ;
- проработка вопросов обеспечения доступа общественных некоммерческих организаций к конкурентным процедурам, связанным с использованием бюджетных средств.

Однако по мере снижения относительного веса законодательной ветви власти после 2003 г. должного развития эти начинания не получили.

Шагом вперед здесь могла бы стать практика включения в публичные информационные ресурсы не только официальных проектов нормативных актов, но и альтернативных вариантов, а также комментариев к ним.

В качестве примера можно сослаться на сайт Regulations.gov, поддерживаемый правительством США²⁷⁷. На этом сайте каждый гражданин может не только ознакомиться с проектом ведомственного нормативного акта в области регулирования, но и опубликовать свои комментарии, а также ознакомиться с комментариями других граждан.

Подобная практика основывается на обязательной открытой публикации комментариев общественности по проектам нормативных актов органов исполнительной власти, предусмотренной еще Законом об административной процедуре США (Administrative Procedure Act) 1946 г. Согласно этому документу в национальном бюллетене «Federal Register» публикуется сообщение, которое содержит текст предлагаемого подзаконного акта, и причины, побудившие орган регулирования предложить данный нормативный акт. С помощью представленных в письменном виде данных, обзоров или аргументов все заинтересованные лица, включая нерезидентов, получают возможность участия в процессе.

В соответствии с интерпретацией, которую дали Закону об административной процедуре федеральные суды, публичные комментарии поступают в виде официального документа. Орган регулирования должен представить публичные комментарии во время обсуждения, до принятия окончательного варианта постановления. В зависимости от важности нормативного акта орган регулирования может получить десятки тысяч публичных комментариев.

²⁷⁷ <http://www.regulations.gov/>.

Подобный подход представляется наиболее оправданным. Можно отметить, что в политическом признании раскрытия информации Россия уже сравнительно далеко продвинулась, однако отставание в практической реализации пока очевидно.

Эффект от раскрытия информации в Интернете напрямую связан с уровнем информатизации страны, т.е. уровнем оснащенности компьютерной техникой, возможностями подключения к информационным сетям.

Информационно-коммуникационные технологии не только обеспечивают техническую возможность децентрализованного доступа к любой содержательной информации с минимальными издержками, но и снижают издержки установления и поддержания многосторонних коммуникаций между лицами, участвующими и/или заинтересованными в своем участии при принятии политических решений, создавая предпосылки для расширения и демократизации существующих политических сетей²⁷⁸.

Некоторые внешние эффекты успехов в борьбе по «защите населения»

Чем плотнее и интенсивнее защита населения от всех мыслимых и немыслимых угроз, тем больше проявляются признаки проблем с поставкой чистого общественного блага «правосудие». Не случайно искренние попытки власти ослабить административное давление на бизнес в России неизменно приводили к крайне скромным результатам.

Само принятие обществом допущения о том, что экономический агент — это существо, которое не обладает здравым смыслом, опытом и ответственностью, вызывает потребность в некоем «внешнем управлении». Речь идет о большинстве людей, поэтому претензии государства на роль такого управляющего выглядят вполне естественными²⁷⁹, т.е. разложение и порча правовой системы являются спутниками (иногда причиной, иногда следствием, иногда и тем и другим одновременно) допущения о недееспособности гражданина.

По принятии такого допущения естественно ожидать постепенного расширения сферы дискреционного управления из-за многочисленности и неожиданности угроз, от которых государство «должно предоставлять защиту». Недееспособность одной стороны и опора на другую как на постоянного эксперта или «беспристрастного» свидетеля по все более расширяющемуся кругу вопросов и дел ставит суд в информационную зависимость от аппарата исполнительной власти и делает все менее вероятной победу гражданина в споре с государственными органами, т.е. суд постепенно становится более зависимым от государства. Судьям даже в обычной ситуации, при нормальном отношении к гражданину, проще обращаться к государственным чиновникам как к экспертам и свидетелям (точнее, последние сами охотно и дисциплинированно предоставляют свои услуги). Соответственно все чаще происходит смещение позиций сначала отдельных судей, а затем и всего судейского сообщества, что начинает определять интеллектуальную традицию и стереотипы в судейской среде. Самый опасный из этих стереотипов — восприятие формально дееспособного субъекта как фактически недееспособного.

²⁷⁸ См.: *Шадрин А.* Информационные технологии и совершенствование социальных институтов // Интернет и современное общество / под ред. И. Семенова. Московский центр Карнеги. М.: Гэндальф, 2002. <http://pubs.carnegie.ru/books/2002/08is/default.asp?n=04.asp>.

²⁷⁹ Противоположная концепция, предполагающая наличие у экономических агентов «здорового смысла», ограничивает вмешательство государства лишь минимальным набором регуляций.

Создание «нового предпринимательства», связанного с обслуживанием надзорных функций власти²⁸⁰, — это лишь один пример общего изменения стимулов при наблюдении за отдельными успехами получения защищенного от рисков дохода, получаемого от монополии, вызванной ограждением рынка государством от вхождения всех фирм, кроме произвольно выбранной.

Другой пример приводит Де Сото (2008). Фирмы, принимающие государственное регулирование (цены, все налоги, «социальную ответственность» и т.п.), теряют конкурентоспособность и сами апеллируют к государству, с тем чтобы оно наказывало конкурентов, избегающих указанного бремени, или как минимум компенсировало потери (недополученную до «нормального» уровня прибыль).

Конкуренция или антимонопольная политика

Способность государства поддерживать конкуренцию на товарных рынках эмпирически является столь же подтвержденной, как и его способность к планированию выпуска продукции и назначению «научно обоснованных» цен.

Зато в способности государства «назначать» и поддерживать «победителей» в конкуренции на рынках, т.е. навязывать определенные товары определенных фирм, сомневаться не приходится. Объективно государственный служащий, как реальный, так и его модель, описанная Нисканеном, заинтересован во взаимной зависимости с бизнесом, а не в односторонней зависимости государства от крупных независимых частных компаний-налогоплательщиков. Потому обмен льгот, привилегий на право вмешательства государства в дела фирмы, а права вмешательства — на гарантии от разорения и ограждение рынка от независимых конкурентов является логическим следствием самого наличия государственной службы как сильной и независимой от общества корпорации (подробнее см. Приложение I к Тому III).

Обзор истории распространения «антимонопольных» практик в США приводится в книге Д. Арментано «Антитраст против конкуренции»²⁸¹. Автор показывает полную бесполезность принимаемых мер с точки зрения обеспечения конкурентной среды, а также то, что введение нормы и фактическое начало ее применения (почти 20 лет после формального принятия акта Шермана²⁸²) не совпадали по времени, что было связано с политическим давлением групп интересов, далеких от мысли защитить интересы потребителя. По сути как само законодательство, так и его активное применение являлись наказанием победителей в конкурентном соревновании, т.е. зачастую наказанием для потребителя.

По мысли В. Новикова (Новиков, Лузан, 2003; Новиков, 2004), единственная норма российского законодательства, направленная на защиту конкуренции, — норма, запрещающая органам власти предпринимать действия, ее ограничивающие. Собственный опыт работы автора этой главы (К. Яновского) в антимонопольном ведомстве полностью подтверждает эту гипотезу: в начале 1990-х гг. Антимонопольный комитет неоднократно вступал в конфликты с отраслевыми и региональными властями, включая могущественные московские, и нередко предотвращал дополнительное вмешательство государства как в рыночные процессы, так и в процесс приватизации.

²⁸⁰ Например, фирмы, «обслуживающие» требования государства к предпринимателям по отчетности, сертификации, контролю качества и т.п. Подробнее см., в частности: Аузан, 2002.

²⁸¹ Арментано, 2006.

²⁸² Акт Шермана (Sherman Act) — первый антимонопольный закон США, принятый в 1890 г.

Критика антимонопольной политики представляется обоснованной и с позиций австрийской школы, ведь принимаются очень сильные допущения к модели рынка с «совершенной конкуренцией», а роль и реальные рыночные функции предпринимателей по поиску возможностей арбитража и прибыльных проектов игнорируются. Представление о том, что ошибочная, несовершенная политика государства выбирается из-за ошибочной или несовершенной теории, кажется менее убедительным, чем наличие мотива у лиц, принимающих решения, выбирать политику, которая расширяет сферу формальной компетенции (т.е. влияния) и спектр принимаемых решений, т.е. политику, расширяющую власть чиновника.

Ситуацию на любом рынке необходимо рассматривать несколько в ином ракурсе, а не как это делается в учебнике по микроэкономике. Картинкой из учебника пользоваться опасно, потому что она, подразумевая полную информированность, наделяет ею не только отдельных субъектов, но и государство. На картинке государство рассматривается как единый экономический агент с единой волей и способностью, а главное — мотивами действовать для максимизации общественного блага.

Долгосрочная неэффективность монополии делает ее весьма уязвимой, и это лишь вопрос времени, когда найдется желающий занять место ослабевшей компании на рынке. Рациональность, примитивную версию которой применяют защитники теории монополии в современном мейнстриме микроэкономике для защиты антимонопольной политики, в реальной жизни не означает всезнания. Рациональность реального рыночного агента заключается в том, что он, осуществляя выбор, учитывает цену знания и цену информации (зачастую весьма высокую). При этом информация о выгоде от обладания тем или иным знанием не всегда общедоступна. Менеджеры монополии также не обладают полной информацией. Поэтому монополия в принципе не способна выбирать в каждый момент оптимальную стратегию с целью недопущения конкурентов на свой рынок. Последними же могут оказаться, например, игроки из других, смежных секторов.

Г. Форд делал все, чтобы его продукт стал (как на конкурентном рынке) «однородным»: «...но пусть они все будут черными»²⁸³. Его конкуренты выпускали разноцветные автомобили с разнообразными (по меркам конца 1930-х) кузовами и оттеснили фирму Форда на второе место, хотя, казалось бы, она была «обречена» стать монополией из-за технического лидерства в сочетании с предпринимательским гением собственника и возрастающей отдачей от масштаба. Рынок стал вполне конкурентным, каковым остается и по сей день, несмотря на слияния и поглощения.

Задолго до этого та же судьба постигла «Стандарт ойл» при открытии новых месторождений и сдвиге спроса с керосина на бензин. Как отмечал Арментано, знаменитое прецедентное решение о разделении фирмы последовало почти через 10 (!) лет после того, как фирма начала терять позиции на рынке.

Государственно-общественная борьба с монополией чревата как сознательными корыстно мотивированными злоупотреблениями против общего блага, так и ошибками с выбором места, момента и даже цели атаки. Сама идея атаки на наиболее успешного предпринимателя (если он не обеспечил успех государственной протекцией) философски понятна. Выбирая стратегию «бей сильного, помогай слабому», можно добиться лишь роста числа фирм, объема «плохих кредитов», вмешательства в банковскую деятельность,

²⁸³ Известное высказывание Г. Форда: «Автомобиль может быть любого цвета, если этот цвет черный».

с тем чтобы защитить неуспешных мелких предпринимателей (но уже не от мощного конкурента внутри отрасли, а от «жадного банкира»).

Эта идея еще более понятна с точки зрения теории общественного выбора. Из двух игроков — успешного и неуспешного — у второго стимулы апеллировать к государству для содействия в «защите» от конкурента, естественно, сильнее. Так было, в частности, в США при разрушении государством железнодорожного бизнеса, прекращенном лишь на рубеже 1970—1980-х гг. Мелкие и малоэффективные перевозчики сплотились в 1930-е гг. против сильных и успешных и добились значимого и долгосрочного ухудшения ситуации, которая быстро улучшилась после снятия регулирования.

Если прибыльность на том или ином свободном от барьеров входа-выхода рынке станет намного выше, чем в других отраслях, на него потекут капиталы, что создаст фактическую конкуренцию и снизит цены, разумеется, если государство, например, не объявит, что стандартам и требованиям безопасности соответствуют чайники или холодильники одной-единственной фирмы.

Если же государство возьмется решать проблему, то, скорее всего, оно разрушит крупнейшую фирму с эффективным производством и добьется повсеместного снижения качества и безопасности при видимости конкуренции, как это уже было с железными дорогами. Множество примеров борьбы государства с успехом в бизнесе отчасти напоминают борьбу с «непропорциональным применением силы» (т.е. с успехом, победой) на поле боя, делающую невозможным эффективное подавление насилия и террора.

В реальной жизни неуспешных предпринимателей всегда больше, чем успешных. Причем даже уникально успешный бизнесмен может со временем перестать быть успешным (пример Г. Форда). Таким образом, если что-то и надлежит охранять законом, то не «форму конкуренции», а рыночные конкурентные правила игры. Их основа — частная собственность, частный собственник и запрет вмешиваться в их дела, кроме как для защиты жизни и собственности других частных собственников от угрозы жизни, здоровью и имуществу с помощью конституционных гарантий, которые невозможно сломать под влиянием эмоций против того или иного Билла Гейтса или Форда.

Примером последних может служить заявление А. Пибалгс — комиссара ЕС по вопросам энергетики. Сравнивая «Газпром» и «Майкрософт», он констатировал, что «Майкрософт» хуже, поскольку «контролирует 100% рынка»²⁸⁴, т.е. Пибалгс сравнивает контролируемую государством монополию, имеющую ресурсы по государственному же распоряжению и живущую за счет всего общества, с частной компанией, предложившей на рынок офисных и операционных систем продукт несопоставимо более дружественный и удобный (с точки зрения обычного пользователя), а значит, и более качественный, чем продукты конкурентов, за что согласно антимонопольной логике полагается суровое наказание. При этом в «вину» компании ставится сама ее мощь, а не конкретные злоупотребления и нарушения законодательства.

Модель границы эффективности коррупции

Допущения

²⁸⁴ <http://www.reuters.com/article/governmentFilingsNews/idUSL1560812020071015>.

Коррупционные сделки являются взаимовыгодными (иные резонно относить к актам обычного вымогательства или ограбления²⁸⁵).

Информация о контрактах и их прибыльности, хоть и в обезличенной форме, становится общеизвестной, т.е. существует полная информированность.

Взятка может с некоторой вероятностью повлечь определенное наказание.

Благосостояние общества определяется числом взаимовыгодных контрактов.

Коррупционная сделка при власти закона (Rule of Law) приносит сторонам выгоду, получаемую посредством либо перераспределения бюджетных средств в пользу участников сделки, либо установления для третьих лиц барьеров на вход на тот или иной рынок. Тогда выгода получается за счет повышения нормы прибыли тех фирм, которые допущены на рынок.

Коррупционная сделка в такой ситуации наносит ущерб третьим лицам. Дополнительный фактор ущерба — подрыв доверия рыночных агентов к государственным институтам и друг к другу, что повышает трансакционные издержки в экономике и оценку уровней рисков проектов. Все это предотвращает заключение части взаимовыгодных сделок (наименее склонными к риску агентами) и снижает общую полезность²⁸⁶.

Поскольку в обществе, где власть основана на силе и легитимирует себя насилием (Rule of Force), большая часть взаимовыгодных контрактов запрещена, типичной коррупционной сделкой становится оплата за обход барьера, за заключение запрещенной взаимовыгодной сделки, не имеющей негативных внешних эффектов в обычном смысле. Поскольку агенты рациональны, мы исходим из того, что экономически активные граждане такого общества имеют нулевое доверие к правовой системе как таковой и все проблемы решают именно посредством подкупа уполномоченного лица заведомо враждебного государства.

Политико-экономические последствия длительных коррупционных практик — аккумуляция частными лицами ресурсов, усиливающих их позиции в отношении с государством, если, разумеется, государство не готово применять массовые репрессии для изъятия таких ресурсов (предотвращения такой коррупции), а экономически активные агенты не готовы оказывать вооруженное сопротивление²⁸⁷.

Правовое государство и «государство всеобщего благоденствия»

«Государство всеобщего благоденствия» — это государство, происшедшее от обычного правового государства. Однако в связи с курсом на защиту интересов большей части агентов (домохозяйств, субъектов малого предпринимательства) от некоторых «вредных» рыночных сделок (т.е. сделок, в которых содержится «отрицательный внешний эффект») оно устанавливает целый ряд барьеров. Но эти барьеры также не дают реализоваться части сделок без отрицательных внешних эффектов.

Независимо от побудительных мотивов лиц, установивших барьеры (стремление к получению административной ренты или «ко всеобщему счастью»), число сделок и, следовательно, благосостояние снижается, за редким исключением случаев, когда

²⁸⁵ Клямкин, Тимофеев, 2000. Авторы напоминают о двух традиционных «промыслах»: мздоимстве и лихоимстве. В данной модели речь идет только о первом из них.

²⁸⁶ Shleifer, Vishny, 1993.

²⁸⁷ Некоторое количество примеров, когда граждане приближались к современным стандартам правового государства, чередуя подкуп государства с торгами и даже с вооруженным сопротивлением, дает история Европы — от Средневековья до Нидерландской революции.

ограничения действительно снижают негативные внешние эффекты²⁸⁸. Установка таких барьеров также подрывает доверие агентов к государству и друг к другу, порождая более или менее обоснованные подозрения в лоббировании мер против конкурентов. Этот негативный эффект может быть соразмерен суммарному эффекту от общего числа коррупционных сделок, связанных с обходом барьера, которое было бы равно числу предприятий, столкнувшихся с установленным барьером. Наказания за взятки сильнее бьют по попыткам обойти барьер, нежели его поставить (просто в силу большего числа сделок «обходного» типа при сопоставимой раскрываемости преступления). В зависимости от «ставки» взятки и уровня наказания найдется граница, в рамках которой агрегированное общественное благосостояние не будет изменяться при совершении дополнительной коррупционной сделки обходного типа.

Упрощенная модель

Введем простые предположения.

Существует множество добровольных и взаимовыгодных сделок, доступных для экономических агентов.

Пусть α — это доля сделок, содержащих отрицательные экстерналии, размер которых превышает частные выгоды для участников этой сделки. Такие сделки сокращают общественное благосостояние.

Пусть A — это суммарные потери для общества в случае, если все сделки из множества α будут реализованы ($A > 0$).

Соответственно $(1 - \alpha)$ — оставшиеся сделки, при реализации которых растет общественное благосостояние (измеряемое как общие выгоды всех граждан).

Обозначим общий выигрыш от совершения всех сделок через T .

Рассмотрим два типа обществ.

«Rule of Law» — общество, в котором разрешены все сделки, кроме тех, которые явным образом запрещены.

«Rule of Force» — общество, в котором запрещены все сделки, кроме тех, которые явным образом разрешены.

В ситуации полной свободы, когда реализуются все доступные сделки (выгодные участникам), общественное благосостояние определяется по формуле

$$W = T - A.$$

1) Предположим, что в обществе установлены ограничения на сделки из множества α (т.е. запрещены все сделки, которые сокращают общественное благосостояние).

При этом общественное благосостояние возрастет до

$$W = T.$$

В такой ситуации любое нарушение запрета ведет к снижению общественного благосостояния, ибо реализуется сделка, сокращающая общественное благосостояние

²⁸⁸ Примером таких ограничений, предотвращающих негативные экстерналии, могут быть наказания предпринимателей за наем нелегальных иммигрантов. Однако не только в России, но зачастую и в старых правовых демократиях эти меры демонстрируют неэффективность. Одной из причин является как раз коррупция, другой — тоже созвучной модели — плохое качество законодательства. «Перезащищенность» рынка труда подрывает налоговую базу властей. Дерегулировать его политически сложно. Однако вполне разумными могут оказаться «политические издержки смягчения» правоприменительных практик в отношении нарушителей.

(из-за отрицательных экстерналий, превышающих частную выгоду участников этой сделки).

2) Рассмотрим ситуацию, в которой изначально запрещены все сделки, кроме узкого круга разрешенных сделок (β). Соответственно $(1 - \beta)$ — это множество запрещенных сделок.

Предположим, что множество разрешенных сделок не содержит сделок с отрицательными экстерналиями, т.е. все сделки из α также запрещены. Отсюда следует, что

$$1 - \beta > \alpha.$$

Нарушение запрета может приводить к тому, что общественное благосостояние может как расти, так и падать (если реализуется сделка с отрицательными экстерналиями).

Введем следующие понятия:

$A / \alpha N$ — потери от реализации одной сделки с экстерналиями;

$T / (1 - \alpha)N$ — выигрыш от реализации сделки, не содержащий экстерналий;

N — общее число доступных сделок.

Если при нарушении запрета любые сделки (как сделки с отрицательными экстерналиями («плохие»), так и сделки без отрицательных экстерналий («хорошие»)) равновероятны, то вероятность того, что при нарушении запрета будет реализована «хорошая» сделка, равна

$$Pg = (1 - \alpha - \beta) / (1 - \beta),$$

а вероятность того, что при нарушении запрета будет реализована «плохая» сделка, составит

$$Pb = \alpha / (1 - \beta).$$

Общество тогда выигрывает от нарушения запрета, когда ожидаемый выигрыш от реализации запрещенных «хороших» сделок будет превышать ожидаемый проигрыш от реализации запрещенных «плохих» сделок.

Сделаем некоторые преобразования:

$$[(1 - \alpha - \beta) / (1 - \beta)] \times [T / (1 - \alpha) \times N] > A \alpha / (1 - \beta) \alpha N,$$

или

$$[(1 - \alpha - \beta) / (1 - \beta)] \times [T / (1 - \alpha)] > A / (1 - \beta),$$

или

$$T [(1 - \alpha - \beta) / (1 - \alpha)] > A,$$

или окончательно

$$T [1 - (\beta / (1 - \alpha))] > A. \quad (3.1)$$

При этом $\beta = (1 - \alpha)$ — это как раз ситуация, описанная в п. 1, когда множество разрешенных сделок (β) полностью совпадает с множеством «хороших» сделок (сделок, не содержащих отрицательных экстерналий) $(1 - \alpha)$. В такой ситуации ожидаемый выигрыш общественного благосостояния от нарушения запрета на сделки будет нулевым:

$$[1 - (\beta / (1 - \alpha))] = 0,$$

а неравенство (3.1) не будет выполняться ни при каких значениях T , так как $A > 0$.

Если β относительно невелико (т.е. разрешена лишь малая часть сделок), а выигрыши в общественном благосостоянии от «хороших» сделок в целом выше, чем потери от «плохих» (т.е. $T \gg A$) и лишь незначительная часть содержит экстерналии (т.е. $\alpha \rightarrow 0$), то

$$\beta / (1 - \alpha) \rightarrow \beta$$

и нарушения запретов могут оказаться выгодны:

$$T(1 - \beta) > A.$$

К анализу выражения (3.1) можно подойти с позиции общества Rule of Law, при котором разрешено все, что не запрещено.

Если предположить, что γ — это множество запрещенных сделок, то вероятность «хорошей» сделки при нарушении запрета составит

$$Pg = (\gamma - \alpha) / \gamma,$$

а вероятность «плохой» сделки при нарушении запрета —

$$Pb = \alpha / \gamma.$$

В выражении (3.1) условием, при котором общество начинает выигрывать от возможности нарушить запреты, будет:

$$T [1 - (1 - \gamma) / (1 - \alpha)] > A. \quad (3.2)$$

В случае $\gamma = \alpha$ общество заведомо проигрывает от нарушения запретов независимо от соотношений A и T . Однако с расширением числа запретов (т.е. с ростом γ) увеличиваются ожидаемые выигрыши от нарушения этих запретов, так как увеличивается вероятность того, что сделка окажется выигрышной для общества.

Максимальный размер ограничений (γ_{\max}), после которого дальнейший рост запретов приводит к выгоде для общества нарушения правил, устанавливается при равенстве ожидаемых выигрышей от нарушения запретов и ожидаемых потерь от нарушения запретов.

Сделаем преобразования:

$$T [1 - (1 - \gamma_{\max}) / (1 - \alpha)] = A \quad (3.3)$$

$$[1 - (1 - \gamma_{\max}) / (1 - \alpha)] = A / T,$$

или

$$1 - A / T = (1 - \gamma_{\max}) / (1 - \alpha),$$

или

$$(1 - \gamma_{\max}) = (1 - \alpha) (1 - A / T),$$

или окончательно

$$\gamma_{\max} = 1 - (1 - \alpha) (1 - A / T). \quad (3.4)$$

Если все сделки «плохие» ($\alpha \rightarrow 1$), то максимальное ограничение $\rightarrow 1$ независимо от соотношения выгод (T) и потерь (A), т.е. даже при высоких запретах не будет выгодно их нарушать (так как все сделки «плохие»).

Если все сделки «хорошие», т.е. нет потерь от экстерналий ($\alpha = 0, A = 0$), то $\gamma_{\max} = 0$. Другими словами, при любом отличном от нуля ограничении будет выгодно нарушение этого ограничения.

Если потери от «плохих» сделок значительно меньше выигрышей от «хороших» сделок (т.е. $A \ll T$), то выражение примет следующий вид:

$$\gamma_{\max} = 1 - (1 - \alpha)(1 - A/T) \rightarrow 1 - (1 - \alpha)(1 - 0) \rightarrow 1 - (1 - \alpha) \rightarrow \alpha.$$

Это означает, что в ситуации, когда выигрыши от «хороших» сделок в целом заметно превышают потери от «плохих», превышение уровня регулирования (т.е. увеличение количества «запрещенных» сделок) над множеством сделок, содержащих отрицательные экстерналии, ведет к тому, что становится выгодно нарушение этого регулирования.

В описанной ситуации (когда выигрыши от «хороших» сделок намного больше проигрышей от «плохих») нарушения будут невыгодны обществу лишь на уровне регулирования в пределах $\gamma_{\max} \rightarrow \alpha$ (т.е. в пределах множества «плохих» сделок).

Если же вернуться к примеру с обществом Rule of Force (в котором все запрещено, а разрешена лишь малая часть сделок), то можно заметить, что коррупция (т.е. возможность осуществлять запрещенные сделки) оказывается выгодной обществу, а инициативы по борьбе с коррупцией могут лишь ухудшить ситуацию в стране.

Отделение бизнеса от власти и от «социальной ответственности»

К числу наиболее ценных уроков, преподносимых кризисами самым широким группам рыночных агентов (страдающих от потери работы или от угрозы этого), относится понимание того, в чем состоит реальная «социальная ответственность» бизнеса.

Единственная «социальная ответственность» бизнеса — это стабильность как в поставке благ, так и в заработках. Главное, чего ждут от бизнеса и сотрудники, и потребители, — стабильная успешность. Все, что противоречит этому, приводит к получению меньших благ ценой утраты больших.

Следует подчеркнуть, что бремя этой ответственности намного тяжелее необходимости выполнения пожеланий властей как указаний, тем более когда согласие выполнять указания уравнивается надеждой на помощь властей при угрозе закрытия бизнеса. Поэтому значительная, если не большая, часть предпринимателей (кроме наиболее конкурентоспособных и успешных) сами охотно соглашаются брать на себя ответственность за пределами сферы своей компетенции (за социальную сферу). Это вполне окупается, если избавляет предпринимателя от принятия на себя всех рисков на изменчивых рынках (что является прямой задачей и естественной ответственностью бизнеса).

В. Каюченко (2010) дает обзор истории института «социального аудита» и «социальной ответственности», получивших широкое распространение начиная с США в 1970—1980-е гг. Автор обзора, в отличие от авторов книги, рассматривает это явление как сугубо положительное.

Отметим, что давление групп интересов на бизнес (прежде всего крупный) с целью подчинения его внешнему «социальному» диктату началось достаточно давно. Однако, чувствуя за собой мощную морально-религиозную легитимацию, лидеры бизнеса конца XIX в. могли позволить себе откровенные и резкие комментарии в стиле Вандербильда: «Общество может пойти к чертям» или: «К черту общественность!»²⁸⁹, экономически и

²⁸⁹ [http://www.futureofcapitalism.com/2010/06/vanderbilt-the-public-be-damned;](http://www.futureofcapitalism.com/2010/06/vanderbilt-the-public-be-damned/)
[http://www.americanheritage.com/articles/magazine/ah/1989/6/1989_6_18.shtml.](http://www.americanheritage.com/articles/magazine/ah/1989/6/1989_6_18.shtml)

морально обоснованные тем, что истинные предпочтения общественности отражаются предъявляемым спросом на услуги компании, а не мнением журналиста.

За 100 лет ситуация кардинально переменялась. Более того, многие менеджеры крупных компаний обнаружили, что тратить деньги акционеров на подкуп разных групп активистов («общественности») значительно легче, чем завоевывать признание и поддерживать лояльность потребителя лучшим качеством товаров и услуг при меньшей цене²⁹⁰.

Этот алгоритм напоминает действия крупных и тесно связанных с властью компаний в Перу, несущих нечто похожее на бремя «социальной ответственности» и требующих взамен от правительства недопущения конкурентов на рынке. Последний пример благодаря малому масштабу и известной бесхитрости участников сильно упрощает понимание ситуации²⁹¹.

Отмеченная склонность значительной части бизнеса легко соглашаться на «непрофильные» обременения ужесточает требования к реформе. Реформа, направленная на отделение бизнеса от власти, должна быть реализована в форме, устойчивой к контрреформам и ревизии. Такая реформа необходима, для того чтобы каждый решал свои задачи и не размывал сферу своей ответственности.

Ловушка для безответственного электората и избыточной «ответственности» государства

Определенная доля избирателей готова выдать государству мандат на «защиту по всем азимутам». Именно они помогают воспроизводить избыточное регулирование. Чем больше доля таких избирателей, тем легче группам интересов добиваться своего, соответственно сами группы интересов заинтересованы в умножении числа подобных избирателей (на этой проблеме мы подробнее остановимся в гл. 13). Ослабление конкуренции и слом рыночных механизмов поддержания высокого стандарта качества усиливают видимость безальтернативности.

Выводы и рекомендации

Механизм воздействия экспансии групп специальных интересов на экономический рост описан М. Олсоном (*Olson, 1982; Олсон, 1995*). Предположим, что существует возможность перераспределительных инициатив и «защиты потребителя» с помощью создания барьеров входа на рынок или регулирований (такая возможность означает отсутствие запретительно высоких издержек принятия соответствующих решений). Эти барьеры обременяют большинство рыночных агентов и дают выигрыш небольшой группе. Если группа сильно мотивирована (выигрыш достаточно большой), а большинство слабо и неорганизовано (потери одного рыночного агента от введения

²⁹⁰ Автор упомянутого обзора отмечает, что на сайте www.corporateregister.com опубликованы тысячи «социальных» отчетов корпораций. Компании сами участвовали в разработке форм и стандартов отчетности по «корпоративной социальной ответственности» (CSR), такие как AA1000 AS. Наличие якобы экономической необходимости и целесообразности несения добровольной социальной ответственности легко поставить под сомнение примерами компаний *Microsoft, WalMart*, которые на пике своего успеха подвергались СМИ едва ли не травле и были примером «социально безответственных» компаний. Слоган последней (обращенный к потребителю) «Экономь деньги. Живи лучше» говорит сам за себя.

²⁹¹ *De Soto, 2008.*

барьера невелики), то стимулы группы могут «перевесить» интересы большинства. Меньшинство сильно мотивировано и не несет значимых издержек по координации действий. Большинство слабо мотивировано и в силу своей многочисленности и отсутствия прямых личных связей несет весьма значительные издержки координации. Если издержки координации большинства агентов превышают потери каждого из них, коалиция большинства не складывается и, следовательно, шанс на принятие решения, ущемляющего большинство, становится реальным.

Успех каждого проекта групп интересов стимулирует другие группы пытаться продвигать свои проекты. Рост и накопление таких проектов (регуляций и перераспределения доходов) размывают стимулы стремиться к успеху. Обычно среди участников групп интересов можно встретить относительно слабых предпринимателей и чиновников, заинтересованных в расширении сфер ответственности и своих полномочий²⁹².

Среди факторов, способствующих формированию групп интересов (на примере США), Олсон отметил, в частности, урбанизацию. При этом события, ведущие к разрушению государственных структур и соответственно к ослаблению связанных с ними групп интересов, иногда могут снизить барьеры для экономической активности. Если рухнувшие институты замещаются аналогичными не худшего качества, страна, даже пережившая войну и поражение, но избавившаяся на время от паразитизма групп интересов, может заметно прибавить в темпах экономического роста. Именно так Олсон объясняет успехи Германии и Японии после Второй мировой войны и южных штатов после Гражданской войны в США. Олсон и его коллеги определяют уровень влияния групп интересов косвенно — через факторы, благоприятствующие или не благоприятствующие их росту. После этого проводится несложный статистический анализ взаимосвязи средних темпов экономического роста и факторов, влияющих на развитие групп интересов. Статистическая зависимость оказывается отрицательной и значимой (чем лучше условия для роста групп интересов, тем ниже темпы экономического роста).

Рассмотренные выше институты сферы государственного регулирования предпринимательской деятельности, раскрытия информации о деятельности органов исполнительной власти характеризуются одной общей чертой. Все они направлены на преодоление рассматриваемых в современной институциональной теории эффектов «асимметричности информации», объективно сдерживающих эффективность системы государственного управления и политической системы в целом.

Действительно, рядовой избиратель («принципал») имеет меньше информации, чем депутат представительного органа власти («агент»); рядовой депутат («принципал») — меньше, чем руководство правительства («агент»); руководство правительства («принципал») — меньше, чем руководители отдельных министерств («агент»); политическое руководство министерств («принципал») — меньше, чем отдельные чиновники («агент»). Результатом подобных эффектов является сравнительная слабость контроля «принципала» над «агентами» (избирателей над депутатами, депутатов над правительством и т.д.). Это создает почву для «оппортунистического» поведения «агентов», т.е. действий в собственных интересах, нарушающих интересы «принципала» (в том числе прямой или косвенной коррупции и просто низкопродуктивной работы).

²⁹² Аузан, 2002.

В рассмотренных примерах можно выделить три типа механизмов, направленных на минимизацию эффекта асимметричности информации:

- введение императивных норм раскрытия информации, находящейся в распоряжении органов власти²⁹³;
- проведение регулярных углубленных формализованных исследований (обзоров), направленных на анализ проблем эффективности государственной политики в области регулирования хозяйственной деятельности (Regulatory Impact Analysis, RIA), функций органов государственного управления;
- изменение процедур принятия решений в органах исполнительной власти, в том числе переход к бюджетному планированию, ориентированному на результат (Performance Budgeting); введение института формализованного анализа эффективности регулятивных норм²⁹⁴ (повышающее реальную подотчетность отдельных ведомств политическому руководству правительства, представительным органам власти и избирателям и предусматривающее использование количественных оценок соотношения издержки—выгоды — cost-benefit analysis).

Кроме того, постепенно начинают складываться новые механизмы в области публичных консультаций органов государственной власти напрямую с гражданами и общественными организациями в рамках подготовки различного рода решений, демократизирующие практику политического принятия решений.

Также политический характер имеет развитие процессов информатизации общества и формирования электронного правительства. За счет принципиально большей прозрачности хозяйственных, управленческих и нормотворческих процессов создаются предпосылки и сокращения коррупции²⁹⁵, и расширения гражданского участия в политических процессах²⁹⁶.

Импорт перечисленных выше институтов, направленных на преодоление эффектов асимметрии информации, создал бы важнейшие предпосылки для роста не только экономической эффективности работы правительства, но и «качества» демократического процесса в целом (т.е. импорт этих институтов должен служить предметом политического анализа).

Использование в политических исследованиях таких индикаторов, как степень открытости, подотчетности и чувствительности правительства²⁹⁷, заставляет обращать все большее внимание на решение вопросов, связанных с реформированием бюджетной системы и системы государственного регулирования предпринимательской деятельности, телекоммуникационных услуг и уровнем компьютеризации.

Антикрат

²⁹³ Freedom of Information and Access to Government Records Around the World, by David Banisar. <http://www.freedominfo.org/survey/>.

²⁹⁴ Regulatory Management and Reform. <http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-325-nodirectorate-no-no-no-2,00.html>.

²⁹⁵ Thomas V. *et al.* The Quality of Growth. Washington, D.C.: World Bank, 2000.

²⁹⁶ Citizens as participants. Information, consultation and public participation in policy-making. OECD, 2001/ <http://www.oecd.org/EN/documents/0,,EN-documents-461-nodirectorate-no-15-no-11,00.html>.

²⁹⁷ Beetham D. The Idea of Democratic Audit in Comparative Perspective // Parliamentary Affairs. A Journal of Comparative Politics. 1999. Vol. 52. N 54.

Сравнительный анализ «антимонопольных» процессов на рынке программного продукта²⁹⁸, в частности в США и ЕС, показал, что результаты процесса зависят не столько от законодательства, сколько от правовой системы в целом, отчасти даже от конкурентности медиарынка. В России даже в случае значительного улучшения ситуации как с авторитетом суда, так и с конкурентностью печати условия, сопоставимые с американскими, сложатся не скоро. При нынешних же условиях наиболее целесообразным является постепенное сужение нынешних функций антимонопольного ведомства (Федеральной антимонопольной службы) до борьбы со злоупотреблениями госорганов. Ряд функций, таких как мониторинг рынков, можно передать Министерству экономики.

При этом, вероятно, было бы целесообразным создание (возможно, на основе ФАС) влиятельного ведомства, подчиненного напрямую правительству, уполномоченного давать разрешения на проверку хозяйствующих субъектов, осуществлять мониторинг нарушения государством условий честной конкуренции, а также согласовывать все правительственные законопроекты после анализа результатов их воздействия на условия хозяйствования.

Отметим, что понятие законодательства о конкуренции «ограничение доступа на рынок» имеет смысл и может быть определено только применительно к деятельности самих государственных органов и их должностных лиц. Многие запрещаемые Федеральным законом «О защите конкуренции» действия либо определены недостаточно точно, либо не вполне связаны с конкуренцией (к примеру, абз. 2 и 5 ч. 1 ст. 10²⁹⁹). В таких условиях сама возможность лишения свободы за ограничение конкуренции является «приглашением» к злоупотреблениям властью и должна быть ликвидирована. В российском случае это означает устранение из ст. 178 Уголовного кодекса РФ упоминаний о мерах наказания, связанных с лишением свободы.

Перезащищенность прав и привилегированные сектора

Особое внимание государства к определенным секторам экономики и непропорциональная защита отдельных прав собственности нарушают права и потребителей, и партнеров и снижают межотраслевую конкуренцию за капиталы и рабочую силу.

Поэтому общие подходы к защите собственности и соответственно к наказанию за нарушение прав должны быть универсальными и исключать возможность разброса тяжести наказаний за присвоение одной и той же суммы в разных отраслях бизнеса, равно как и возможность избирательного наказания в случаях, когда защищающая норма технически не может быть применена универсально.

Также целесообразно постепенно подводить правовые системы к исключению наказаний по имущественным правонарушениям, связанным с лишением свободы. Вместе с тем возможности защищаться современными комфортными нормами законодательства о

²⁹⁸ См.: Черный Д. Защита конкуренции на рынках программного продукта: уроки опыта США и ЕС для стран с переходной экономикой. М.: ИЭПП, 2008.

²⁹⁹ Федеральный закон «О защите конкуренции» от 8 июля 2006 г. № 135-ФЗ. http://www.fas.gov.ru/legislative-acts/legislative-acts_9498.html. «Изъятие товара из обращения, если результатом такого изъятия явилось повышение цены товара»; насколько могут быть надежны доказательства причинно-следственной связи; почему должна преследоваться обычная спекулятивная практика — изъятие в ожидании роста цены в связи с факторами, повышающими цену на сырье, к примеру; «экономически или технологически не обоснованные отказ либо уклонение от заключения договора с отдельными покупателями (заказчиками)».

банкротстве должны быть существенно ужесточены, так как с моральной точки зрения различие между кражей и отказом платить долг при наличии такой возможности ничтожно. С экономической точки зрения высокие шансы избежать наказания поощряют недобросовестных людей переключаться с обычных краж на недобросовестный бизнес.

Совершенствование и развитие систем негосударственного арбитража и самозащиты прав в этой сфере представляется весьма перспективным направлением.

Презумпция наличия здравого смысла рыночного агента

Допущение юристов и чиновников о наличии у юридически дееспособного экономического агента здравого смысла, способности к ответственному выбору и поведению уходит корнями в историю обычного права (США, Великобритания³⁰⁰).

Допущение о дееспособности экономического агента чревато куда меньшей опасностью перерегулирования государством деятельности бизнеса, чем обратное допущение. Большая часть проблем дееспособного потребителя может быть решена установлением универсального подхода о праве потребителя на информацию, т.е. законодательным совершенствованием (и правоприменением) универсального пакета требований к бизнесу о надлежащем информировании клиента (о цене покупки, т.е. о реально уплачиваемой цене, а не о минимальной для данного типа товара или цене до уплаты того или иного налога и т.п.; об условиях и требованиях эксплуатации и иных технических и правовых условиях приобретения товара или услуги) по аналогии с уже действующими нормами раскрытия информации открытыми акционерными обществами.

Признание государством (в законодательстве) здравого смысла рыночного агента облегчит в дальнейшем работу по ограничению избыточных полномочий чиновников. Также такой отказ позволит «приватизировать» ряд функций государства в пользу неправительственных организаций, прежде всего организаций по защите прав потребителей. Соответственно разумно подобранный баланс прав и ответственности продавца и потребителя в общем гражданском законодательстве и законах о правах потребителя позволит уничтожить правовую базу для большинства попыток введения новых регуляций бизнеса.

Лицензирование и саморегуляция

Важно отметить, что сам по себе отказ государства от непосредственного вмешательства при сохранении таких мер, как обязательное страхование и обязательная сертификация в саморегулируемых организациях (создаваемых под государственным давлением, а зачастую и под его контролем), не гарантирует улучшения ситуации. Есть риск того, что при удлинении цепочки принятия решений, увеличении числа посредников и барьеров между производителем и рынком сохранятся все существующие проблемы³⁰¹.

«Организованная общественность» саморегулирующихся организаций может сильнее подавлять стимулы для деятельности лиц, принимающих решения, чем обычная бюрократическая структура. Последняя вынуждена реагировать на внешнее (политическое) давление, особенно при наличии политической и медийной конкуренции. В случае псевдочастной саморегуляции остаются все отрицательные моменты, связанные

³⁰⁰ О наличии сильной негативной связи между традицией здравого смысла и традицией экспансии государственного регулирования много пишет, в частности, известный американский юрист П. Хоуард (*Howard, 2001; 1994*).

³⁰¹ См. материалы проекта «Исследование актуальных барьеров, а также источников политических и правовых рисков для бизнеса в России» (2009) о «снижении качества» коррупции (Всемирный банк).

с государственной неповоротливостью и отсутствием заинтересованности в конечном результате.

Только в случае если система государственного лицензирования освобождает пространство складывающейся частным образом системе сертификации и реальному, не навязанному государством саморегулированию, можно ожидать снижения издержек бизнеса.

Соразмерность преступления и наказания

Весьма важной компонентой реформ является унификация системы наказаний за покушения на права собственности.

С одной стороны, целесообразно поощрять самозащиту прав, частных земельных участков и иного имущества. Тогда самозащита развивается до деятельности союзов собственников по совместному несению издержек стандартных судебных методов защиты.

С другой стороны, наказания, налагаемые государством, должны быть соразмерны преступлениям. В сфере преступлений против имущества, не связанных с насилием, применение любых сроков лишения³⁰² свободы представляется заведомо чрезмерным наказанием. Должна применяться имущественная ответственность с должной компенсацией и с существенным ограничением возможностей гражданина, признанного в законном порядке виновным.

Именно в этой сфере для преступлений, не связанных с применением насилия или угрозы такового, аргументация противников суровых наказаний представляется адекватной ситуации. Не случайно большинство примеров, иллюстрирующих несправедливость средневековых систем наказаний, относится к наказаниям за мелкие кражи³⁰³.

В противном случае подрывается эффективность закона как регулятора стимулов, поскольку за лишение человека жизни можно получить наказание, соразмерное краже на небольшую сумму³⁰⁴. А это возвращает нас в Средние века, когда смертная казнь полагалась как за кражу курицы, так и за убийство.

Важно подчеркнуть, что все перечисленные меры подразумевают предварительное построение независимой судебной системы — сначала государственной общей юрисдикции, а затем и сети специализированных судебных институтов, включая частный арбитраж. Способность такой системы разрешать споры частных лиц между собой и с государственными органами, минимизируя нарушение прав, позволит предотвращать экспансию нормативных актов и практик, раздувающих внебюджетное бремя, возлагаемое на частный бизнес и потребителей его товаров и услуг.

³⁰² Ограничение свободы в виде обязательных (принудительных) работ — к примеру, для неимущего и не нашедшего работу самостоятельно должника — в данном случае не имеется в виду.

³⁰³ См., в частности: *Романов, 2000*. С. 89.

³⁰⁴ О последствиях для стимулов см.: *Беккер, 2000*.

Литература

- Административные барьеры в экономике: Институциональный анализ / под ред. А. Аузана. М.: ИИФ «Спрос» КонфОП, ИНП «Общественный договор», 2002.
- Арментано Д.* Антитраст против конкуренции. М.: Ирисен, 2006.
- Беккер Г.* Преступление и наказание: экономический подход // Истоки-4. М.: ГУ—ВШЭ, 2000.
- Всемирный банк. Доклад о мировом развитии-2005. Как сделать инвестиционный климат благоприятным для всех. М.: Весь мир, 2005.
- Государственное регулирование экономики: опыт пяти стран. М.: ИЭПП, 1999.
- Де Сото Х.У.* Деньги, банковский кредит и экономические циклы. М.: Социум, 2008.
- Де Сото Э.* Загадка капитала. М.: Олимп-бизнес, 2004.
- Де Сото Э.* Иной путь. Экономический ответ терроризму. Челябинск: Социум, 2008.
- К проблеме дерегулирования российской экономики: доклад Рабочего центра экономических реформ Правительства РФ (В. Мау, С. Жаворонков, О. Кузнецова, П. Кузнецов, О. Макарова, А. Шадрин, К. Яновский) // Вестник Рабочего центра экономических реформ». 2000. № 103—104. Авг.—сент.
- Каюченко В.В.* Социальный аудит как инструмент информационно-аналитического обеспечения стратегических программ: Дис. канд. экон. наук (на правах рукописи). М., 2010.
- Кирицнер И.* Конкуренция и предпринимательство. М.: Юнити, 2001.
- Клямкин И., Тимофеев Л.* Теневая Россия. М.: РГУ, 2000.
- Коуз Р.* Фирма, рынок, право. М.: Дело, 1993.
- Кулишер И.М.* История экономического быта Западной Европы. Челябинск: Социум, 2004.
- Кузнецов П.В., Лузан С.А., Стасюк К.В. и др.* Предприятия с государственным участием. Институционально-правовые аспекты и экономическая эффективность. М.: МОНФ, 2004. Серия «Научные доклады». № 155.
- Ладегаард П.* Надлежащее руководство и регулятивное управление: семинар ОЭСР по управлению и реформе регулирования. Москва, 19—20 ноября 2001.
- Мау В., Борескова Е., Новиков В. и др.* Проблема устойчивости экономического законодательства. М.: ИЭПП, 1999.
- Мау В.А., Голант О.Б., Жаворонков С.В.* Эволюция региональных элит. М.: ИЭПП, 2002.
- Мау В.А., Жаворонков С.В., Черный Д.С. и др.* Деревулирование российской экономики. М.: ИЭПП, 2001.
- Мау В., Яновский К., Жаворонков С. и др.* Результаты выборов как показатель спроса на институты на примере голосований в течение первого послереволюционного десятилетия в странах с переходной экономикой и молодой демократией. М.: ИЭПП, 2001.
- Мау В.А., Жаворонков С.В., Фомичев О.В. и др.* Политические и правовые источники инвестиционных рисков в российских регионах. М.: СЕРРА, 2002.
- Мау В.А., Жаворонков С.В., Черный Д.С. и др.* Деревулирование российской экономики: механизм воспроизводства избыточного регулирования и институциональная поддержка конкуренции на товарных рынках. Научные труды. № 48. М.: ИЭПП, 2002.
- Мохтари М., Кейнер С., Конторович В.* Эконометрический анализ неплатежей в России // Экономический журнал ВШЭ. 2001. № 1.

- Новиков В.* Антимонопольное регулирование и этика эффективности. 2004. <http://www.libertarium.ru/libertarium/151381>.
- Новиков В., Лузан С.* Цели антимонопольных законов в России и других странах мира. М., 2003. <http://www.prompolit.ru/148350>.
- Олсон М.* Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: Фонд «Экономическая инициатива», 1995.
- Первый год президента Путина. Политика. Идеология. Экономика. М.: Либеральная миссия, 2001.
- Романов А.К.* Правовая система Англии. М.: Дело, 2000.
- Тамбовцев.* Экономическая теория контрольно-надзорной деятельности государства // Вопросы экономики. 2004. № 4.
- Хилл Дж.* Выступление на семинаре ОЭСР по управлению и реформе регулирования. Москва, 19—20 ноября 2001 г.
- Яновский К., Жаворонков С., Кочеткова О. и др.* Политико-экономические проблемы российских регионов. М.: ИЭП, 2001.
- Яновский К.* Составляющие благоприятного инвестиционного климата // Вестник РЦЭР. 2001. № 117. Окт.
- Amalrik A.* Notes of a Revolutionary. Knopf, 1982.
- Annual Report of the Chief Counsel for Advocacy on Implementation of the Regulatory Flexibility Act Report for fiscal year 2001.
- Beetham D.* The Idea of Democratic Audit in Comparative Perspective // Parliamentary Affairs. A Journal of Comparative Politics. 1999. Vol. 52. № 54.
- Becker G.S.* Public Policies, Pressure Groups, and Dead Weight Costs // Journal of Public Economics. 1985. N 28.
- Frye T.* Markets, Democracy and New Private Business in Russia. Ohio State University, 2002.
- George J.S.* The Theory of Economic Regulation // Bell Journal of Economics and Management Science 2. Spring 1971. N 1. P. 1—21.
- Hahn R., Hird J.* The Costs and Benefits of Regulation: Review and Synthesis // Yale Journal on Regulation. Vol. 8. N 1. Winter 1991.
- Howard O.* Working on Legal Culture Changes in Kyrgyzstan: Drafting Practical Commentaries on Civil Code. IRIS, 1996.
- Howard P.K.* The Lost Art of Drawing the Line: How Fairness Went Too Far. N.Y.: Random House, 2001; *Idem.* The Death of Common Sense: How Law Is Suffocating America. N.Y.: Random House, 1994.
- Kahneman D., Slovic P., Tversky A.* (eds.) Judgment under uncertainty: Heuristics and biases. N.Y.: Cambridge University Press, 1982.
- Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.* Governance Matters VI. Aggregate and individual governance indicators 1996—2006. World Bank publications // Working Papers. wps4280, 2007.
- Mulder N.* Canadian Experience with Railway Deregulation in Canada. CEPRA Memorandum, April 2000. <http://www.aucc.ca/en/programs/cepra/cepra-program.html#Publications>
- OECD Reviews of regulatory reform: Russia. Building rules for Market. OECD, 2005.

Office of Management and Budget Office of Information and Regulatory Affairs. Making Sense of Regulation 2001. Report to Congress on the Costs and Benefits of Regulations and Unfunded Mandates on State, Local, and Tribal Entities. 2001.

Olson M., Sarna S. Governance and Growth: A Simple Hypothesis Explaining Cross-Country Differences in Productivity Growth. IRIS, 1998.

Olson M. Power and Prosperity. N.Y.: Basic Books, 2000.

Olson M. The Rise and decline of nations. Yale University Press, 1982.

Priorities for the President // Edited by Stuart M. Butler and Kim R. Holmes. The Heritage Foundation. Washington DC, 2001.

Report to Congress On the Costs and Benefits of Federal Regulations. Washington, 2001.

Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation, 1995.

Robert S.S. Some Basic Ways Good Law, Good Legal Institutions, and Sound Principles of the Rule of Law Can Help Augment Markets. IRIS, 1999.

Stigler G.J. (1970), Director's Law of Public Income Redistribution, Journal of Law and Economics 13: 1-10.

Swain H. Canadian Experience with Deregulation. CEPRA Memorandum April 2000. <http://www.aucc.ca/en/programs/cepra/cepra-program.html#Publications>

Sleifer A., Vishny R. Corruption // Quarterly Journal of Economics. Vol. 108. N 3. August 1993.

Slivinski S. The Corporate Welfare State. How Federal Government subsidizes US Businesses. Cato Institute Policy analysis # 592, May 14. 2007.

The International Union, United Automobile, Aerospace and Agricultural Implement Workers of America (UAW), web site www.uaw.org.

The OECD Report on Regulatory Reform. Vol. I: Sectoral Studies. Paris, 1997.

The President Executive Order 12866 — Regulatory Planning and Review. October 4. 1993.

Vickers J. The state regulation policy // Oxford review of economic policy. Vol. 7. Article 3, 1993. Oxford college of economics and statistics.

Wallace M. On the Prospects of Legal Reform in the Kyrgyz Republic. IRIS, 1996.

Weidenbaum M. Regulatory Process Reform from Ford to Clinton Regulation // Vol. 20. N 1. 1997.

Yingyi Q. The Institutional Foundations of China's Market Transition. www.worldbank.org/.../swp99011.pdf

Zamulin O. Small Businesses Harassed in Russia Despite New Deregulation Results of a Business Survey <http://www.worldbank.org/html/prddr/trans/julaugsep02/pgs44-45.htm>. World Bank, 2002.

Глава 4. Политические институты и общественный выбор как факторы формирования и устойчивости банковских систем

Кредит — это деньги.

Бенджамин Франклин

Хочу напомнить вам, что доверие — это животворящая кровь бизнеса, жизненная сила цен и работ.

Герберт Гувер

Главное для молодого человека — завоевать и упрочить доверие — репутацию и характер.

Введение

Деньги и собственность

Деньги являются одним из наиболее значимых «социальных изобретений» человечества за всю его историю. Как некое соглашение, институт, они неотделимы от фундаментальных институтов цивилизации, таких как рынок и собственность.

Деньги (точнее, состояние национальных валют, спрос на те или иные из них, курсы обмена и т.п.) и ценные бумаги являются индикатором положения в стране. Высокое качество (стабильность) национальной валюты, высокое доверие к денежным властям — чрезвычайно емкий индикатор качества экономических и политических институтов в стране.

Инфляция, потеря доверия населения к валюте сигнализируют об острейших проблемах государства и нередко являются предвестником его распада. Так было с Римской империей, так случилось с Советским Союзом.

Людвиг Эрхард (1957, 1991) утверждал, что у людей есть (должно быть) право на стабильную валюту (как будет показано далее, его разумно сформулировать как запрет

портить, обесценивать такую). Действительно, слабая и нестабильная валюта³⁰⁵ размывает границы прав собственности и может быть сопоставима по опасности с разгулом преступности. Инфляция же есть, по сути, не утвержденный в законном порядке налог

Любые долгосрочные инвестиции затруднительны в отсутствие стабильной валюты. Включая инвестиции в приобретение жилья или в получение образования или составление сбережений на старость, на случай болезни и т.п.

Финансовые кризисы проявляют риски и угрозы финансовой стабильности и, в конечном итоге, надежности сбережений и возможностям инвестиций.

Известны теоретические построения в защиту благотворности инфляции и даже желательности ее поддержания на "разумном", оптимальном уровне (optimal inflation). Равно как и близкие идеи искусственного занижения обменного курса во имя усиления экспортного потенциала. Вряд ли есть смысл обсуждать всерьез идею о том, что порченые государством деньги в долгосрочной перспективе лучше качественных, т.е. стабильных, и что размываемое годами доверие к деньгам и к денежным властям суть посильная цена за такое "благо" (даже если речь идет о "таргетируемой низкой" инфляции).

Аргументация сторонников "таргетируемой низкой инфляции" не учитывает долгосрочных политических проблем такой рекомендации, растущей мощи групп специальных интересов, постепенного размывания политической мощи налогоплательщиков, кровно заинтересованных в стабильности государственных финансов.

При этом нельзя не отметить, что среди сторонников "низкой инфляции" есть немало весьма авторитетных экономистов, к примеру, Джон Акерлоф (G.A.Akerlof) или Артур Окунь (A.Okun). Даже М.Фридман относился терпимо к идее "предсказуемой инфляции". Их аргументы были основаны, в частности, на кейнсианской идее о жесткости заработных плат, усиленной предположением о том, что понижать зарплаты, реагируя на состояние рынка, сложнее, чем повышать (правда, эти рассуждения основаны на моделях поведения поколения, выросшего при сравнительно высокой инфляции и при сильных

³⁰⁵ Имеется в виду естественно, динамика покупательной способности а не краткосрочные колебания обменного курса редко превышающие 1-2% в случае если власти более или менее сознательно не жертвуют стабильностью во имя иных целей.

профсоюзах). Пик популярности таких идей пришелся на период 1950-1973 годов, когда изменения уровней инфляции и безработицы надежно отрицательно коррелировали друг с другом и чуть большая инфляция казалось разумной платой за более низкий уровень безработицы. Сейчас эти связи утрачены, и это видно, в частности, на примере неблагополучной европейской периферии. У упомянутых построений есть несколько ключевых проблем. Первая из них – это уже упомянутая эрозия доверия. Вторая проблема заключается в том, что в современных демократиях механизмы, ограничивающие безответственное поведение властей, ослаблены, зато усилены механизмы, стимулирующие решать экономические, а заодно и политические проблемы, щедрыми расходами (растущая доля голосов клиентов бюджета). Поэтому долгосрочная способность властей "контролировать" низкую инфляцию вызывает большие сомнения, основой для которых служит последних четырех десятилетий (начиная с 1970-х).

Для бизнеса долгосрочная определенность намного важнее краткосрочных выигрышей от инфляции (а также от колебаний обменного курса), перечисляемых в обширной литературе по данной теме.

Сегодня в мире мы наблюдаем возрождение целого ряда экономических «динозавров», которые казались далеким прошлым еще два десятилетия назад: например, плоского налогообложения, и это не только Россия, но и такие успешные страны, как Гонконг, Эстония, Канада. Начались активные эксперименты с частными деньгами (bitcoin и другие), об успехе или неудаче которых можно будет судить тогда, когда они достигнут существенной емкости. Никаких трагедий не происходит и тогда, когда в США, Великобритании, Швейцарии, зоне евро периодически фиксируется нулевая инфляция или даже дефляция. Литература о вреде дефляции в основном построена на специфическом примере Японии – страны с экстремально большим государственным долгом в основном перед японскими же гражданами и юридическими лицами и экстремально высоким уровнем накоплений. Многие известные в мире экономисты сейчас выступают против «благотворности инфляции» - стоит упомянуть, прежде всего, работы Роджера Бутла (Roger Bootle).

В недавней статье Стива Форбса (Malcolm Stevenson Forbes) в его же журнале он так оценивает традиционную политику регуляторов: «...Сегодняшняя экономическая номенклатура думает, что деньги — это инструмент для управления и контроля

хозяйственной деятельности. Но это все равно, что считать, будто манипулирование весами поможет победить ожирение. Деньги не богатство сами по себе. Они измеряют стоимость товаров и услуг, так же как рулетка измеряет длину, а часы время. Деньги – это претензии на товары и услуги. Без способности к торговле друг с другом мы бы до сих пор жили в пещерах. Но без четкой системы мер и весов торговля невозможна. Поэтому так важен стабильный курс. Нестабильные деньги мешают инвестированию. В конце концов, зачем рисковать, если вы не знаете, по какому курсу будете возвращать долги? Сокращается и горизонт инвестирования. Чем дольше период ожидания, тем больше риск хаоса. Подавляя рыночную цену заимствований, ФРС снизила объем банковского кредитования. Точно так же замораживание стоимости аренды жилья становится препятствием для строительства новых домов. Принятое в начале прошлого десятилетия Министерством финансов и Федеральной резервной системой решение о постепенном ослаблении валюты стоило экономике миллиарды долларов потерянного роста. Слабый доллар спровоцировал бум на сырьевых рынках, которые поглотили бесчисленные миллиарды долларов инвестиций. Все думали, что раз цены растут, то нам нужно больше таких товаров. Но ценовые сигналы оказались неправильными; они отражали не дефицит, а слабость доллара»³⁰⁶.

Следует подчеркнуть, что при более чем чувствительном бремени регуляций, взваленного на экономики развитых стран, регуляторное бремя финансового сектора, безусловно, самое тяжелое и изощренное по сравнению с другими секторами экономики (Сален, 2015; de Rugy, Warren, 2009). Его резкое снижение в определенные периоды – журналистский миф (de Rugy, Warren, 2009; McLaughlin, Greene 2013). Скорее можно вести речь об адаптации к определенным ограничениям и способности финансовых институтов их обходить, не встретивших сопротивления в 1990-х, но, напротив, узаконенных в США (см. подробнее ниже, в разделе "Основные гипотезы о природе и истории кризиса 2007-2012").

³⁰⁶ <http://www.forbes.ru/mneniya-column/mir/297373-pochemu-dazhe-nebolshaya-devalvatsiya-yuanya-ugrozhaet-mirovoi-ekonomike>

Минимальные гарантии, необходимые для функционирования финансовых рынков

Наиболее простой и естественной гипотезой относительно институтов, необходимых для успешного развития финансовых рынков является предположение о потребности во все тех же гарантиях собственника и собственности. Тех, которые необходимы во всех других отраслях и сферах бизнеса. Только требования еще более высокие потому, что бизнес банков и инвестиционных компаний в значительной степени связан с торговлей и иным оборотом *прав собственности* в различных формах. Не случайно банковский сектор непропорционально развит в странах с наиболее старыми и надежными гарантиями для собственника и его собственности (Англия, Франция, Бельгия, Голландия, США, в малых правовых государствах – Люксембург и др.). Напротив, страны, демонстрирующие впечатляющие успехи в развитии производства (как КНР в последние десятилетия), но со слабыми гарантиями собственности, страдают от слабого же развития банковского бизнеса.

В современных эмпирических исследованиях отмечается, что страны с более развитыми институтами обладают большей устойчивостью к внешним шокам. Дени Родрик³⁰⁷ продемонстрировал этот эффект в исследовании связи между качеством институтов и успешностью преодоления странами последствий «нефтяного шока» 1970-х гг. Согласно его результатам, наиболее успешно противостоять шоку и реализовать эффективную антикризисную стратегию удалось странам с эффективными институтами и сплочёнными обществами. И, наоборот, неразвитые институты и наличие внутренних социальных конфликтов осложняли преодоление экономического кризиса (автор приводит пример затянувшиеся проблемы многих Латиноамериканских стран).

«Сплоченность общества» вполне надежно измеряема самим фактом и продолжительностью наличия демократического режима (по критерию Пжеворского, как режима «two power rotations» - двух демократических смен власти подряд - см. Главу 1 первой книги и Приложение 1). Именно такой режим, получающий санкцию избирателя на свою политику, на сбор налогов и на бюджетные расходы может надеяться на лояльное отношение агентов – избирателей в период кризиса (если, конечно, большинство

³⁰⁷ Rodrik (1999).

избирателей осознают себя налогоплательщиками, а не получателями помощи из бюджета – см. подробнее главу ... третьей книги).

Стимулы избирателя-налогоплательщика поддерживают способность власти балансировать бюджет и обеспечивать стабильность национальной валюты. Другим важным фактором и детерминантой инфляции является доверие рынка к денежным властям (в особенности при ее высоких уровнях, когда потеря доверия оборачивается ускоренным сбросом национальной валюты, приводя к резкому росту ускорения ее оборота; последнее приводит одновременно и к ускорению инфляции много выше темпов эмиссии и к снижению отношения денежной массы к Валовому внутреннему продукту (ВВП)³⁰⁸). Инфляция в правовом государстве, управляемом налогоплательщиками, воспринимается, кроме прочего, еще и как незаконный (не введенный парламентом) налог (не случайно, что в США и Великобритании в период демократии налогоплательщика периоды инфляции совпадают только с периодами войн и цены долгосрочно стабильны – см. Yanovski, Shestakov, Zhavoronkov, 2014).

Это преимущество, однако, имеет и обратную сторону. Дезорганизация рынка (в том числе в результате государственного вмешательства, стимулы к которому чрезвычайно сильны в любом государстве из популистских, преимущественно, соображений) чревата тяжелыми последствиями для «реального» сектора. Прежде всего, в результате общего падения доверия агентов друг к другу. Поскольку важнейшей функцией финансовых рынков является информация об экономике в наиболее обобщенном и формализованном виде.

Институты же защиты финансового сектора от безответственного давления государства развиты слабо. Из редких примеров – институт независимого Центрального банка. То есть в этой сфере, весьма чувствительной к давлению, вообще очень мало примеров сколько-нибудь эффективной защиты сектора от произвольного давления властей. Впрочем, существующие способы обеспечения независимости Центрального

³⁰⁸ В 1992-1993 гг. многие экономисты "старой школы" требовали новой эмиссии, ссылаясь на то что отношение денежной массы к выпуску в России в десятки раз ниже чем в развитых странах. Они при этом игнорировали как раз скорость обращения денег, "жгущих руки". При высокой скорости оборота достаточно много меньших сумм для обслуживания большего числа сделок. В развитых странах суммы в национальных валютах естественно оборачиваются медленно, ожидая накопления для приобретения предметов длительного пользования или возможностей для выгодных инвестиций. Сегодня функцию спроса на деньги пропорциональную ценам и объему выпуска и обратно пропорциональную скорости обращения знает в России любой мало-мальски грамотный студент-экономист.

банка ограничены, как правило, максимум одной или двумя каденциями политиков и представляют собой защиту его руководителей от произвольного смещения законодателями путем их избрания на длительный срок, превышающего каденцию политиков, но сама процедура при этом остается политической.

При этом сейчас становится очевидным, что безответственная финансовая политика, направленная на несоразмерную экономической ситуации денежную эмиссию или наращивание бюджетного дефицита, государственного и квазигосударственного (государственных компаний, муниципалитетов) долга, становится серьезным дестабилизирующим фактором, угрожающим экономике и обществу в целом. В этой связи стоит напомнить, что одним из триггеров кризиса Римской империи, начавшегося в III веке и, в конце концов, уничтожившего ее, стала массовая порча монеты государством. Государство, неспособное сдержать давление лоббистов, мирится с развалом финансов, обречено на деградацию всех прочих институтов (гражданства, профессиональной армии, предпринимательства и т.п.)

Работа Ла Порты и его коллег (2000) посвящена различным аспектам защиты инвесторов от попыток других игроков захватить их собственность и/или плоды их инвестиций. Авторы показывают, что инвестиции в экономику делаются лишь при существовании гарантий того, что как они сами, так и их плоды будут защищены от попыток экспроприации. Таким образом, существование эффективных институтов защиты инвесторов, как от недобросовестных партнеров, так и от самоуправства властей жизненно необходимо экономике, желающей обеспечить долгосрочный рост путем сохранения стабильного уровня инвестиций.

Авторы указывают три типа институтов, необходимых для защиты инвесторов – независимая судебная система, законодательная база и регулирующие институты, гарантирующие независимость финансового рынка и защищающие его от вмешательства крупных игроков извне (государственных структур, банковских монополий и т.д.).

Анализируя системы защиты от попыток экспроприаций / невыполнения контрактов, авторы приходят к выводу, что судебная система является наименее эффективным из вышеуказанных институтов (хотя в странах Common Law – к примеру, Великобритании и Новой Зеландии - эта защита инвесторов в целом эффективней, чем в

странах Civil Law – Франции, Германии и др.). Исходя из этого вывода, авторы предлагают пути реформирования систем защиты инвесторов.

В частности, они указывают несколько основных направлений реформ. Первое – принятие пакета законов, защищающих права инвесторов. Необходимо именно одновременное принятие всего пакета. В противном случае, игроки, не заинтересованные в защите инвесторов (госструктуры, к примеру, наделенные дискреционными регулятивными полномочиями; влиятельные в экономике фигуры – крупные собственники, обладающие связями в госаппарате и рассчитывающие использовать их для укрепления своего контроля) получают время и возможность затормозить реформы. Еще один шаг на законодательном поле – либерализация финансового рынка: по мнению авторов, кроме притока капиталов, либерализация выводит на сцену новых игроков и дает политической системе дополнительные стимулы защищать инвесторов. Третье направление – создание и укрепление независимых регулирующих институтов, особенно важное при отсутствии эффективной судебной системы.

Следует отметить, что Ла Порта с соавторами рассматривали только ситуации, при которых, в результате вмешательства внешних игроков, инвестор может лишиться своей собственности. Ситуации, когда под угрозой оказывается жизнь и / или безопасность инвестора и его близких, авторами не освещались.

Процесс восстановления доверия к государству и к институтам финансового рынка, деформированным его вмешательством сложен и длителен. Общий рост недоверия и, соответственно, транзакционных издержек по всем сделкам может сказываться в течение долгосрочного периода после первоначального «обвала». Важно также отметить, что негативный эффект от безответственной политики также наступает не сразу, а с определенным лагом – небольшим в неразвитой или развивающейся стране, более существенным – в развитой. Так, масштабная денежная эмиссия в начале 90-х годов в России приводила к росту инфляции с лагом в 3-4 месяца, а программа «количественного смягчения» в США, начатая в конце 2008 года, привела к лишению высшего кредитного рейтинга лишь через несколько лет, в 2011 году.

Подчеркнем еще раз - сама развитость институтов финансового рынка обусловлена высоким уровнем доверия и надежными общими гарантиями прав собственности. Таким

образом, весьма вероятно, что устойчивость экономики в период кризиса или к внешним шокам обусловлена теми же факторами, что и развитость финансовых институтов.

Естественно, мы не рассматриваем "успехи" в стабилизации валют в тоталитарных государствах. Там, где гармонично отсутствуют гарантии прав собственника, защита частной собственности и сколько-нибудь надежная статистика функции денег ограничены, а потому сравнивать их с деньгами при рыночной демократии занятие малоосмысленное³⁰⁹. Как правило, такая «стабилизация» означает наличие черного рынка с иным, реальным курсом валюты. Например, в СССР он отличался примерно на порядок: при официальном курсе в 0.5-0.6 рублей за доллар на черном рынке доллар стоил 5-6 рублей.

К дискуссии о роли политических институтов в генезисе банковских систем

В этой части работы мы остановимся, прежде всего, книге по истории становления банковских систем в контексте развития политических институтов Каломириса и Хабера "Непрочные конструкции" (Fragile by Design) (Calomiris, Haber, 2014). Главным достоинством книги является попытка авторов систематически изложить богатую коллекцию исторических примеров и фактов в поддержку простой и очевидной теории о значимом (решающем) влиянии политики и политиков на формирование банковской системы.

Вместо того чтобы излагать «как должно быть» или демонстрировать читателю системы уравнений, бесчисленные регрессии допускающие множественные толкования (включая авторское) Каломирис и Хабер излагают более или менее систематически то, что давно вышло из научного оборота. А именно, историю вопроса. Историю, сфокусированную на важнейшем или, как минимум, на одном из бесспорно признаваемых, факторов развития банковских систем.

Материалы, представленные в книге свидетельствуют о том, что:

³⁰⁹ Формально покупательная способность рубля в СССР была несокрушимо стабильна, как и обменный курс. При пустых прилавках (обычное состояние на большей части территории Союза, докатившееся в конце 1980-х и до ранее привилегированных по снабжению городов) понятие "покупательная способность" напоминает одесский анекдот: " - У Вас картофель по 150?! А у N он по 50! – Ну так купите его у N – Но у N сейчас картофеля нет - Вот когда у меня не будет картофеля – я тоже стану его продавать по 50.

- (1) Банки не являются паразитическим наростом на экономике и польза от них превышает вред; страны и народы с нестабильными банковскими системами опережают в своем развитии во много раз страны у которых нет ни заметной банковской системы ни проблем связанных с ее нестабильным функционированием;
- (2) Неустойчивость банковских систем вопреки многочисленным попыткам ее создать и, в конечном итоге, терпимость общества к такому несовершенству системы требует рационального объяснения.

Авторы предлагают его, описывая механизмы интересов государства (политиков, военных, бюрократов) и различных политически и экономически активных и влиятельных групп в результате борьбы, взаимодействия и компромиссов между которыми складываются те или иные банковские системы.

Авторы выступают с сильным утверждением о том, что демократия с расширяющимся избирательным правом усиливает конкуренцию среди банков и это хорошо. Правда они же отмечают, что с расширением избирательного права на некоторые слои населения, образуются «коалиции активистов» которые вымогают у банков ссуды для приобретения жилья (как показано **ниже**) или объединяются с крупнейшими из них с целью как раз ограничения конкуренции. К сожалению, в обоих случаях дальнейшей детализации со ссылками не приводится. Таким образом, вопрос о том как в XX веке всеобщее избирательное право способствовало росту конкуренции в банковском секторе остается непроясненным. Вопрос о том как всеобщее избирательное право создает дополнительную нагрузку на банки (через разбалансированность государственных финансов даже в мирное время и политическое давление в пользу регуляций) показано (в целом) в главе о всеобщем избирательном праве Третьей книги и в частности в банковском секторе (заодно раскрываются конкретные наименования коалиций – ACORN, прежде всего) – в данной главе о политических факторах возникновения кризиса 2008-2011 гг.

Селджин (Selgin, 2015) обвиняет авторов в том, что показав многочисленные провалы государства в регулировании и не выявив недостатков свободных банковских систем на практике, не обозначили своего явным образом отношения ни к стратегии регуляции ни к свободной нерегулируемой конкуренции в отрасли. То есть не признали

преимущества свободных банковских систем по сравнению с регулируемыми и, в крайнем случае, не указали в качестве единственного недостатка политические проблемы на пути новых реализаций³¹⁰.

Действительно, основной аргумент авторов против свободной от регуляции банковской системы состоит в следующем. Шотландская свободная банковская система стала продуктом уникального стечения обстоятельств а регулируемая напротив воспроизводится политиками во множестве стран и эпох в интересах контроля над частными финансами.

Шотландская система равно как и опыт относительно свободного развития банков в предвоенные (перед Гражданской войной) десятилетия в США показывают, что свободные от государственного вмешательства банки – не столь уж утопичная цель. Особенно если вспомнить, что во множестве случаев в разных отраслях удавалось предотвращать создание или даже побеждать уже созданные изощренные системы регулирования.

Нельзя не признать что это очень серьезный аргумент. Еще более пессимистичен вывод из него – не состоялось в прошлом – не состоится в будущем. Поскольку государство это в том числе механизм извлечения ренты для расширения мощи самого государства, поиск места где можно быстро взять наличность никогда не прервется. И правда, исторически государство поощряла банки с тем, чтобы в случае нужды была возможность быстро конфисковать сбережения граждан корректна

Селджин также настаивает на том, что Каломирис и Хабер в своих исторических штудиях склонны сильно преувеличивать роль государства и в становлении банковской системы. Так он показывает, что банкноты (бумажные деньги) и появились и распространились в частном деловом обороте до того как этим инструментом воспользовалось государство для аккумуляции средств (финансирования своих долгов).

Рассмотрим чуть подробнее модель государства – военного монстра, использующего банки примерно как большевики колхозы – для доступа к накоплению фирм и домохозяйств. При этом ссылки на военные нужды прошлого устарели. Веками

³¹⁰ Это позиция отражает подходы сторонников свободных банковских систем потому приведем цитату полностью: "Do Calomiris and Haber in fact believe that a banking system would not be stable and efficient were governments to play no role in banking save that of enforcing bankers' contracts? If so, they should say so, and explain why. If not, they should admit that free banking would be desirable, were it only achievable."

на армию и даже на войну тратили в среднем (даже с учетом платежей по военному долгу когда таковые производились) в пределах 3-10% ВВП (Yanovskiy, Zatskovetsky, ...).

Другое дело, что в древности, в средние века и даже в XV-XVIII веках возможности налоговых изъятий были много скромнее чем сегодня. 20% были очень тяжелым, зачастую непосильным бременем при том, что многие современные экономики справляются с 50-60%-ой нагрузкой государства.

И сегодня источник угрозы государственным финансам стимулирующий правительства бороться с наличным обращением, совсем иной. После завершения холодной войны на военные нужды развитые страны тратят обычно в пределах 1-2% ВВП (Yanovskiy, Zatskovetsky, ..., а также базу данных SIPRI). Существенно больше тратят только держатель военного «зонтика» для множества союзных государств – США и Израиль. И даже в этих странах расходы на социальные нужды намного превышают военные и связан этот феномен как раз с расширением избирательного права до всеобщего. Того самого расширения которое авторы в явной форме приветствуют и лишь в завуалированной признают его проблематичность.

Сравнение Канады и США

Каломириса и Хабер, как и некоторые другие исследователи (например, Bordo, Redish, Rockoff, 2015) приводят пример Канады как наиболее длительный исторически успех в сравнительно крупной стране с федеративным правительством. К тому же – близкой исторически и культурно и имеющей с США самую протяженную границу и наиболее развитые экономические связи.

Напомним, однако, про ключевое отличие двух стран. Канада как заокеанская территория никогда не имела собственных значительных военных нужд. С эпохи доминиона она унаследовала конституционный режим с политической конкуренцией осложняющий конфискации. Будучи с момента основания доминиона демократией налогоплательщика, страна не имела своих военных амбиций и стимулов к значительным военным расходам. Объяснить налогоплательщику, зачем Канаде нужен свой флот или постоянная кадровая армия было невозможно. Соответственно, страна никогда не обладала мощным флотом или авиацией. В "оплату" усилий метрополии она лишь изредка участвовала в войнах Великобритании, посылая свою пехоту (в

основном, добровольцев³¹¹), но большую часть времени, живя под военным "зонтиком" сначала Великобритании, а затем США. Канадские расходы на оборону всегда были умеренными или просто очень низкими (менее 1% ВВП). Поэтому здесь соблазн правительства "взять кассу" был ниже, чем в США, в которых гражданская война положила конец периоду относительно свободной банковской деятельности.

Кроме этого фактора в США в принципе более рисков в экономике по причине большей инновационности (Канада в этом смысле как и большинство других развитых стран является бенефициарием огромных частных инвестиций в науку и в рискованные проекты осуществляемые в США (Acemoglu, Robinson, Verdier, 2012).

Система выборов позволяла до недавнего времени ограничивать влияние левых радикалов – сторонников масштабного перераспределения. Однако если планы либеральной партии поддержанной социалистами из Новой демократической партии ввести пропорциональную систему выборов реализуются, это создаст принципиально иные политические условия для бизнеса. Прежде всего, менее стабильные и, в значительной мере, враждебные частному бизнесу и честной конкуренции без "назначения победителя"..

Попытки же противопоставить исторически "дерегулированную" банковскую систему США централизованной и жестко регулируемой канадской (Bordo, Redish, Rockoff, 2015) скорее объясняются тенденцией к левой политизации академических институтов США и Европы, чем сами могут служить объяснением чего бы то ни было. В этом контексте Каломирис и Хабер выглядят тем более достойно, что их аргументация напоминает об актуальности подхода теории общественного выбора

³¹¹ Неся также весьма значительные расходы только в периоды Мировых войн, однако, существенно более низкие, чем метрополия. Так во время Второй мировой войны расходы центрального правительства Великобритании достигли 70% в 1945-м году а пиковое значение бремени правительства в Канаде не превысило пикового значения в 48%. Еще четыре года войны и сразу после войны расходы были в пределах 60-65% ВВП (то есть на уровне 60-70% в сумме пять лет). В Канаде всего четыре года Второй Мировой войны нагрузка правительства превышала 40% а в остальные годы войны была в пределах 18-22% ВВП. За время первой мировой войны данными по Канаде мы не располагаем. Однако известно, что в 1920-м нагрузка федерального правительства была почти вдвое выше довоенной но уже в пределах 10% ВВП в то время как Великобритании она также снижалась, но все еще была на уровне свыше трети ВВП. Данные – см. статистические приложения и иные материалы по теме **Всеобщее избирательное право**. Источники – см. OldDemocr_Gov_toGDP_up110215.xlsx; по первой Мировой войне некоторые детали <http://www.warmuseum.ca/firstworldwar/history/life-at-home-during-the-war/the-war-economy/finance-and-war-production/> 740 миллионов канадских долларов в качестве пикового значения бюджета воюющей страны это между четвертью и третью ВВП Канады (примерное представление дают ряды ВВП в текущих ценах – данные ближайших лет 1910 и 1920 и в ценах 1935-39 гг.) – см. Mitchell B.R. International Historical Statistics: The Americas 1750-2005 Palgrave Macmillan, 2007 (6th Edition) p. 805

также ориентированной на поиск политических коалиций и групп интересов, личных стимулов политиков.

Однако если оставить в стороне объяснения связанные с понятным военно-политическим положением Канады (начиная с эпохи доминиона) и фактором, отмеченным Асем-оглу и его коллегами, останется констатировать, что в Канаде случайно сложились удачные для стабильности банковской системы институты. То есть ограничиться выводом к которому приходят и Каломирис с Хабером и Bordo, Redish, Rockoff. Причем последние склоняются к тому что в силу важности предшествующего исторического развития опыт Канады нетиражируем. При всем уважении к именитым авторам вывод кажется малопродуктивным и в смысле понимания природы стабильности канадской банковской системы, но главное - для выработки рекомендаций правительствам других стран по стабилизации таковой.

Принимаемые авторами ограничения – как со стороны "realpolitik" (вполне разумные) так и со стороны идеологических штампов принятых в современной университетской среде (далеко не всегда адекватные) сильно ограничивают способность обоснования рекомендаций на основе собранных полезных примеров. Однако сама идея с которой мы начали и сами примеры имеют несомненно высокую ценность.

Политические факторы финансовых кризисов. Интересы банкиров и интересы бюрократии

Мюррей Ротбард (2009), описывая историю становления современных институтов государственного регулирования денежного обращения и банковской деятельности, вытеснения ими частной инициативы и частных решений, нацелен на ответ на вопрос: "Кому это выгодно". Этот подход переключается, с одной стороны с марксизмом (но только методологически), а с другой, с теорией групп интересов (М. Олсон) и теорией общественного выбора (Бьюкенен, Таллок).

Если в классической книге Фридмана и Якобсон-Шварц (Friedman, Jacobson Schwartz 1963) приводится важная фактура, при этом изложение строится в основном в стиле "произошло то-то и то-то" со статистическими иллюстрациями и примерами, то

Ротбард ищет ответ на вопрос, почему портятся финансовые институты. Почему не только плохая монета вытесняет хорошую при их одновременном обращении (закон Грэшема), но и худшие институты вытесняют лучшие. И если это происходит, то кому становится от этого лучше.

Фридман отстаивает очевидный вывод. Резкий, непредсказуемый рост денежной массы несет ответственность за дестабилизацию денежной системы и финансов. Ротбард задается вопросом: кто и зачем совершает раз за разом действия, ведущие к дестабилизации, к кризисам или к такому постоянному снижению эффективности финансовых институтов, которое может быть хуже, чем временные и преходящие угрозы кризисов.

Г. Попов (2013) показывает, что подходы М.Ротбарда к анализу истории экономики США хорошо работают и для объяснения ситуации времен Великой Депрессии в Веймарской республике (Германия). Социал-демократические и близкие к ним по вере в целительность государственного вмешательства несоциалистические политики раздували государственные расходы, вводили сравнительно высокие налоги. Этот рост государственной нагрузки стал значимым фактором экономического коллапса, приведшего к власти нацистов.

Стоит отметить, кстати, что в России вновь после начала 90-х популярны теории о том, что якобы в стране печатается мало денег. На самом деле, увеличение денежной массы M2 в России за десять лет, с января 2004 г. по январь 2014 года, составило почти 10 раз (!) – с 3.2 трлн. рублей до 31.4 трлн. Сравним с США, власти которых ругают за то, что они печатают много денег: рост менее чем в два раза, с 6 трлн. долларов до 11 трлн., с зоной евро – также менее, чем два раза: 5.2 трлн. до 9.2 трлн. Эти две валютные зоны показательны тем, что в зоне евро (как и в России) существует стабильный профицит внешней торговли, в зоне доллара США – стабильный дефицит. На этом фоне не удивительно, что инфляция в годовом выражении доллара США составляла 2-4% до кризиса 2008-2009 годов и 1-2% после кризиса, зоны евро 2-3% до 2009 года и 2010-2012 годах, а в 2013-2014 года снизилась до менее чем 1%. Эти показатели учитывают программу недавно завершившегося количественного смягчения в США и не учитывают, пока, объявленную лишь в 2015 году программу количественного смягчения евро. Что

касается дефляции 2009 года, то стоит отметить, что она являлась следствием кризиса, а не его причиной.

Из приведенных и отстаиваемых Ротбардом причин ухудшения финансовых институтов мы пока выделим три с тем, чтобы в дальнейшем к ним вернуться.

Первая - это потребность государства в условиях войны быстро мобилизовать ресурсы и сильное искушение взять их в банках, то есть в известных хранилищах частных накоплений, которые, в отличие от домашних тайников, могут быть взяты быстро и с минимальными организационными издержками.

Вторая – интерес государства в мирное время поддерживать высокие темпы экономического роста с тем, чтобы правящие политики могли финансировать популярные расходные программы.

Третья – интересы некоторых мощных и влиятельных предпринимателей закрепить свой успех и застраховать его от продолжения конкурентной борьбы.

В этой связи нельзя обойти вниманием феномен кающегося миллиардера. "Ответственного"³¹² богача, выступающего за ограничения капитализма, за повышение налогов, за ужесточение регулятивного бремени³¹³. Очевидно, что в некоторых случаях речь идет об искренней мотивации и о желании заработать престиж в глазах ценимой аудитории. Например, в случае Билла Гейтса, который, отойдя от дел, ничего не выиграл сам, нанес ущерб своему детищу "Майкрософт"³¹⁴ и тратит деньги на помощь в странах, где он не в состоянии проконтролировать эффективность благотворительных программ. Скорее всего, такой же мотив присутствует и в действиях других, не удалившихся от дел коллег, продолжающих преумножать свои капиталы. Однако опасно игнорировать подход Ротбарда и вероятность того, что лоббирование высоких налогов и жесткого регулирования – не вопрос исключительно идеологии и престижа. Такие налоги и регуляции могут если и не усилить инициаторов в абсолютном выражении (в смысле капитализации их собственности), но, вполне вероятно, усиливают их относительные конкурентные позиции. Непосредственно занимаясь лоббированием и умножая связи в

³¹² http://faireconomy.org/responsible_wealth

³¹³Смотри, к примеру следующие инициативы " <http://www.bloomberg.com/news/articles/2012-12-11/buffett-joins-soros-in-effort-to-raise-taxes-on-estates> "; <http://www.businessinsider.com/fiscal-cliff-deal-estate-death-tax-increases-rich-warren-buffett-bill-gates-2012-12>;

³¹⁴ В первые же годы после ухода Б.Гейтса надежность продукта, качество и гарантии совместимости с продуктами прежних версий заметно ухудшилось.

среде политиков-сторонников неограниченного правительства и среди бюрократов, они приобретают возможности добиваться решений отнюдь не одинаково болезненных для всех бизнесов.

Не говоря уже о том, что потерявший энергию предприниматель выигрывает просто даже от абсолютно одинаково для всех тяжкого бремени налогов и регуляций. Ведь более энергичный коллега проигрывает из-за регуляций больше просто потому, что у него больше проектов, его проекты более динамичны (и чаще нуждаются в согласованиях, лицензиях, чаще подвергаются текущему контролю). Предприниматель, быстрее наращивающий свой капитал и занятость в своих фирмах, больше страдает и от высоких налогов, чем менее успешный и энергичный коллега.

Следует отметить, однако, что распространенное предубеждение против крупного бизнеса, будто бы способного покупать политиков и успешно влиять на принятие решений, в общем случае не соответствует действительности. Возможности организации лоббирования у большого бизнеса, несомненно, есть, однако власть в демократическом государстве ориентирована на массового избирателя и на тех, кто на него может повлиять. Так П.Сален отмечает, что крах Lehman Brothers и неоказание ему помощи со стороны государства было обусловлено тем, что он работал в основном с крупными клиентами, с юридическими лицами (Сален, 2015, сс. 66-67). В то же время неосмотрительно страховавшая кредиты компания AIG с миллионами клиентов получила такую помощь.

Хесус Уэрта де Сото (de Soto, 2006) в своем фундаментальном экономико-историческом труде «Деньги, банковский кредит и экономические циклы» прослеживает правовые и политические траектории государственного вмешательства в деятельность банков. Он также отмечает на широком, как по времени, от древности до современности, так и по географии поле, интерес государства поощрять агрессивное, авантюристическое и «иррациональное» поведение банкиров. Надежды на ускоренный экономический рост быстро и без усилий вкупе с потребностью в легкодоступных кредитах (или изъятиях под видом кредитов накоплений населения) толкали правителей в направлении противоположном ответственному и осмотрительному поведению.

Правовой аспект прослеживается от классического римского права – иррегулярных договоров поклада (хранения) движимого имущества. Речь идет о договорах хранения однородных вещей (в том числе или прежде всего монет). При этом, в отличие от

регулярного договора поклажи, хранитель (депозитарий) обязывался возвратить по первому требованию не конкретный предмет, а определенное количество стандартных, однородных предметов (монет).

В классическом случае договора хранения (поклажи) депозитарий не только не получал прав собственности на хранимую вещь, но и не становился даже ее владельцем и распорядителем. По некоторым мнениям сам факт стирания границы между предметами (монетами) вкладчика, бенефициария и хранителя – депозитария в случае договора иррегулярной поклажи меняли ситуацию. Де Сото и его коллеги, однако, настаивают на том, что все существенные элементы договора – выгода вкладчика (за плату или без таковой), обязанность депозитария хранить и оберегать вверенное имущество его право в любой момент изъять вклад (de Soto, p. 6) - остаются неизменными касаясь в данном случае не конкретного уникального предмета, а количества однородных предметов (монет).

Соблазн применения иного толкования связан с возможностью сначала распоряжаться вверенными деньгами в собственных интересах (выдавая кредиты под процент).

Здесь стоит заметить, что в средние века банковское дело изначально имело совершенно иную природу, нежели сейчас. Банки не брали ликвидность в центральных банках государств, а наоборот, выдавали кредиты из собственного капитала, возникшего, как правило, из высокомаржинальной тогда внешней торговли (сиенские банковские династии Бунсиньори и Толомеи, флорентийская династия Барди), доходов от промышленных новаций (банк Фуггеров основан на капиталах, заработанных добычей железной руды) или даже церковных пожертвований (как банк, фактически функционировал католический орден Тамплиеров). Мелкие депозиты, как правило, их вообще не интересовали – они принимали лишь депозиты, которые по нынешним временам можно оценить в миллионы долларов. Государства, наоборот, брали в долг у банкиров, рассчитываясь с ними в том числе государственным имуществом, землей и передачей прав на сбор налогов. Банкротства случались (в основном из-за огромной доли одного государства в активах), но не были обыденностью. Некоторые из таких древних банков дожили до наших дней, хотя, конечно, сейчас они не могут конкурировать по

масштабам с удачливыми конкурентами, начавшими получать государственную ликвидность от центральных банков.

Конкурентами банков выступали и еврейские ростовщики, часто законодательно ограниченные в целом ряде коммерческих прав вроде внешней торговли или владения землей и потому не ленившиеся заниматься привлечением небольших депозитов и выдачей небольших кредитов. Абсолютно нормальной была ситуация, когда собственный капитал банка существенно превосходил активы: в условиях стабильности золотых и серебряных монет банкиры при отсутствии выгодных предложений не боялись упреков в том, что «капитал не работает». Но позже расчет на то, что все вкладчики не станут изымать вклады одновременно подсказывал нехитрую идею – выдавать кредиты на сумму, в разы превышающую сумму вкладов. Выдача «воздушных» кредитов совпадала, как мы уже отмечали, с интересами правителя. Вкладчик получал небольшую долю в получаемых доходах и в благополучный период оставался удовлетворенным.

Неизбежные риски такой сомнительной (с точки зрения автора, несомненно, бесчестной и противоречащей основам права) сделки падали с согласия и при поддержке государства на вкладчиков. То, что процесс не был случайным, хорошо отслеживается в истории законодательства и в современных нормах и правоприменительных практиках. Эти законы легализовали выдачу кредитов, порождающих цепочку кредитов (кредитный мультипликатор). Норма резервирования требует лишь того, чтобы «воздушная» часть не вытесняла полностью реальные вклады. Эти нормы не проводят четкой границы между инвестиционными вкладами (как минимум с закрытием суммы на определенный срок) то есть совместным бизнесом вкладчика и банкира и срочными вкладами, каковые являются тем самым договором поклажи (хранения).

Если де Сото рассматривает государственное вмешательство в финансовые сделки в многовековой ретроспективе, а Ротбарт – в трехсотлетней, то Норберт Мишель (Michel, 2014) фокусируется на последних ста годах экспансии полномочий только Федеральной резервной системы, предшествовавшей закону Додда – Франка (Dodd – Frank Act, 2010).

Мишель рассматривает следующие этапы экспансии. Поначалу созданная в 1913 году структура не наделена сколько-нибудь широкими контрольными полномочиями. Ее цель - смягчение сезонных колебаний спроса на деньги, связанных со все еще значимым сельским хозяйством в крупнейшей промышленной державе мира, в экономике которой

явно просматривается тенденция к снижению веса аграрного сектора. Руководители новой структуры полны решимости продемонстрировать обществу свою если не полезность, то активность. Банки, входящие в систему, использовали право производить операции на рынке по скупке облигаций федерального казначейства³¹⁵. Причем цель операций заявлялась, ни много ни мало, как «контролировать национальный денежный рынок», что не было предусмотрено законодателем в акте 1913 года. Следующее расширение полномочий естественно пришлось на период Великой Депрессии. Руководство ФРС получило, благодаря Banking Act, 1935, право устанавливать норму резервирования для банков и контроль над Федеральной комиссией по открытому рынку (Federal Open Market Committee, созданной банковским актом от 1933 года и временно получившей право контролировать денежную массу посредством покупки – продажи обязательств казначейства; то есть после двухлетней паузы она вернула полномочия, присвоенные еще в 1914-м году).

Наконец, закон Додда – Франка наделил ФРС плохо специфицированными (то есть слабо ограниченными) полномочиями по «надзору за финансовой стабильностью» путем определения фирм, несущих угрозу таковой. Автор подчеркивает слабость и недолговечность норм, ограничивавших полномочия ФРС и общую тенденцию к расширению полномочий этого органа. Органа, созданного как децентрализованная система с узкими полномочиями и превратившегося в высокоцентрализованную систему с широкими.

Подробный анализ каждой из глав Dodd – Frank Act, 2010 произведен в работе 2012 года, опубликованной Меркатус центром³¹⁶ (Mercatus Center).

³¹⁵ Массированная скупка этих обязательств за счет эмиссии является традиционно одной из сильнейших мер «впрыскивания» денег на рынок. Избалованные сложившимся со времен отцов - основателей престижем и доверием к американским властям, к американским гарантиям собственника, собственности и, соответственно, ко всей финансовой системе нынешние денежные власти уверяют публику в безопасности такой скупки или даже в отсутствии скупки как таковой – см. ответы Совета директоров ФРС на наиболее часто задаваемые вопросы: Is the Federal Reserve printing money in order to buy Treasury securities? No. The term "printing money" often refers to a situation in which the central bank is effectively financing the deficit of the federal government on a permanent basis by issuing large amounts of currency. **This situation does not exist in the United States. Global demand for Treasury securities has remained strong, and the Treasury has been able to finance large deficits without difficulty.** (выделение наше) http://www.federalreserve.gov/faqs/money_12853.htm. То есть деньги берутся сами из сейфов некоего глобального спроса на облигации казначейства. Единственный бесспорный факт в ответе – наличие доверия и, следовательно, мирового спроса на такие обязательства.

³¹⁶ “Dodd-Frank What It Does and Why It’s Flawed”.

Ее авторы отмечают, что у демократического конгресса на руках были предложения, выработанные федеральным секретарем по финансам Генри Полсоном (Henry Paulson) для администрации Дж. Буша мл. Этот план был менее дирижистским: он не предусматривал формирование целевой группы спасаемых рыночных агентов (тех самых фирм, чей крах угрожает стабильности). Наконец, что особенно важно, вместо создания новых бюрократических структур план предусматривал формирование или просто реформирование существующих межведомственных структур на основе действующих институтов регуляции финансовых рынков.

Войны и военные расходы

Сложность и многофакторность этого явления, обойти которое в данной главе нам не удастся, дают нам основания рассматривать здесь войны как разновидность внешнего шока, как экзогенный фактор³¹⁷. С учетом же ограниченности, вопреки сложившемуся прочному стереотипу военных расходов, кроме периодов больших войн, проблема таковых расходов как дестабилизатора государственных финансов после Второй мировой войны постепенно отходит на второй план.

Кто бы ни инициировал войну, она является хорошей возможностью для вполне гражданских бюрократов попробовать расширить и закрепить дискреционные полномочия своего ведомства. Расширить штаты и финансирование на случай "если завтра война".

Война оправдывает решения и ограничения личных прав, включая права собственности, с которыми граждане не желают мириться в мирное время. В том числе навязать контроль за банковскими операциями, за частными контрактами и транзакциями проходящими при помощи банков, через банковские счета (см. сюжет о международной борьбе с отмыванием капиталов в главе о борьбе с терроризмом).

Военные расходы и долги являются важным фактором, объясняющим бюджетный дефицит, инфляцию, государственный долг в военное время и продолжительный период после войны; по крайней мере, после полномасштабной войны, потребовавшей всеобщей мобилизации (или мобилизации в масштабах до нескольких процентов мужского населения одновременно), резкого повышения военных расходов до нескольких десятков

³¹⁷ Причем, фактор далеко не всегда связанный со злыми намерениями, которые можно предотвратить или с воинственностью лидеров. Так Вторая Мировая война в немалой степени была вызвана твердой приверженностью лидеров Великобритании и Франции к миру, а также «миролюбивой» политикой США, осуществлявших эмбарго на поставки оружия в Европу без различия агрессоров и жертв агрессии.

процентов ВВП. Однако в последние десятилетия мы видим экспансию бюджетных расходов, огромные долги государства, сделанные в мирное время (см., в частности, графики на рисунках 2 и 3).

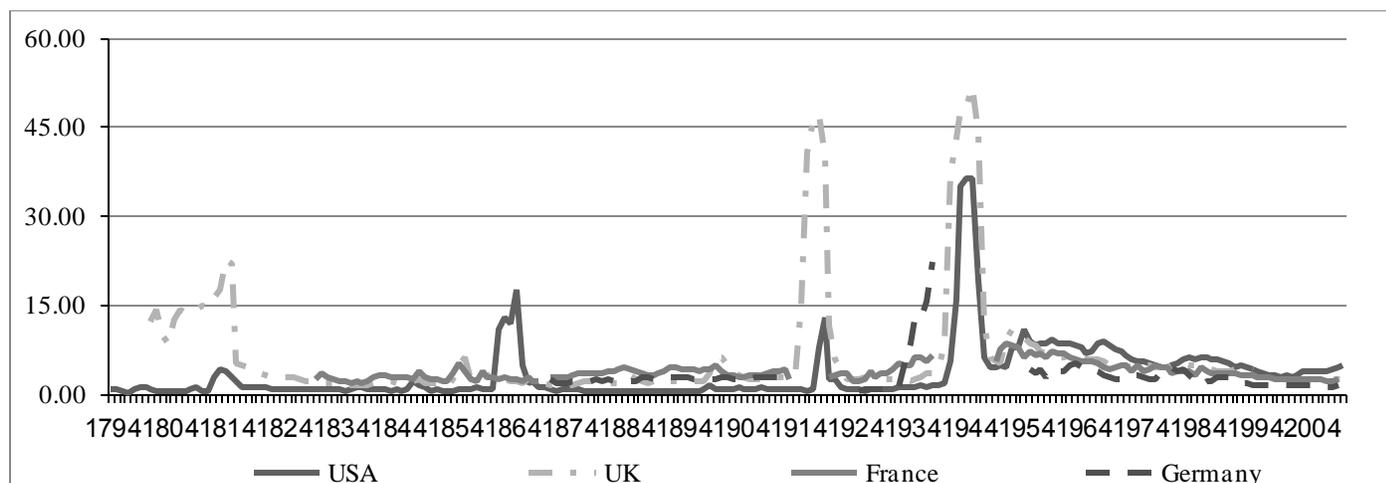


Рис 2. Динамика военных расходов четырех демократических держав как доля в ВВП. Источник: Yanovskiy, Zatskovetsky, Syunyaev, 2014

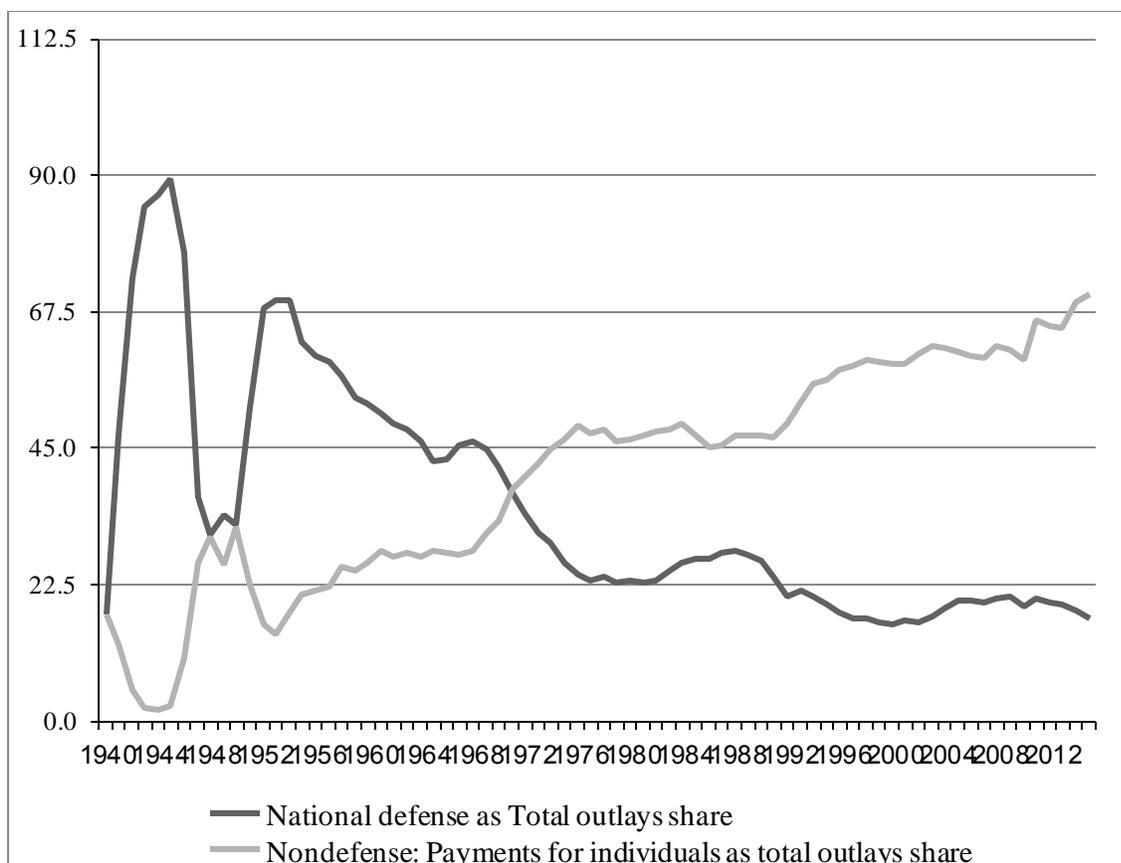


Рис. 3. Основные группы расходов федерального бюджета США (Расходы обозначенные как «Payment for individuals» в статистике прежних лет обозначались как "Human Resources", являясь основными невоенными расходами, определенными законодательством и в литературе как "Mandatory spending"; военные расходы в противоположность обозначаются как "discretionary spending" в том смысле что зависят от усмотрения Конгресса и могут варьироваться каждый год не требуя изменения в законодательстве). Источник: US Budget Historical Tables <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals> Таблица 6.1. "Composition of Outlays" retrieved December 4, 2014 (данные за 2014-2015 гг. - оценочные)³¹⁸

Коллекция нарушения базовых прав собственника и собственности в мирное ничуть не уступает злоупотреблениям военного времени, причем это характерно и для тоталитарных государств (где наибольшие потери населения от репрессий правительства пришлось на невоенные периоды), так и для демократических стран. Из двух эпизодов

³¹⁸ Следует иметь в виду, что по доле расходов США, предоставляющие защиту множеству союзных государств, занимают второе место среди демократических стран после Израиля; на графике где расходы даны не как процент от ВВП а как процент от расходов федерального правительства; расходы штатов и муниципалитетов – довольно значительные – понижают значение военных трат для общества и «расширенного правительства» и повышают долю невоенных расходов.

резкого ограничения независимости Верховного суда в США один связан с гражданской войной (боязнь Верховного суда оспорить указ Линкольна о приостановлении действия Билля о правах). Однако второй эпизод – "switch in time" - связан с подавлением и подчинением Верховного суда президентом Рузвельтом в мирное время, в 1934-1938 годах.

Возможность предотвращения или смягчения кризисов

Известный экономист и управляющий ФРС Бен Бернанке рассматривает денежную эмиссию как легитимный способ «симптоматического» лечения экономики в состоянии депрессии (замена «плохой» дефляции на «безобидную» инфляцию)³¹⁹.

Бывший заместитель министра финансов, затем – первый заместитель председателя Центрального Банка России и действующий министр экономики России Алексей Улюкаев в своей книге «Болезненная трансформация мировой экономики» (2014) воздерживается от гипотез и оценок. При этом он дает обзор некоторых важных проблем мировой финансовой системы и тех мер, которые согласованы на международном уровне для ее стабилизации. Мер, разумеется, не существенно более осторожных, чем та, о которой Бернанке высказался в 2002-м году, но концептуально совместимых. Авторы этих мер, как и министр экономики, исходят из того, каковы бы ни были первопричины кризиса, сама его серьезность обуславливает необходимость ужесточения государственного регулирования (хотя автор и оговаривает необходимость соблюдения меры в таковом).

Так, Улюкаев отмечает мировой дисбаланс накопления (Китай, иные страны Юго-Восточной Азии с огромными финансовыми резервами) и потребления (Северная Америка, большая часть стран Европейского Союза). Причины (о которых мы пишем в главах 3 и 13 - избыточное регулирование, налоговое бремя при неукоснительном, без «смазки» коррупции исполнении вредных норм и законов) – автор оставляет за пределами своего анализа.

Автор отмечает как разумный и прагматичный подход требование начинать лечение финансовых проблем с балансирования бюджета через сокращение расходов. При этом обусловленная такой экономией помощь «проблемным странам» им не критикуется. Между тем, именно наличие такой помощи во многом подрывает способность властей

³¹⁹ "The US government has a technology, called a printing press, that allows it to produce as many dollars as it wishes at essentially no cost." "Under a paper-money system, a determined government can always generate higher spending and, hence, positive inflation."
<http://www.federalreserve.gov/boardDocs/speeches/2002/20021121/default.htm>

осуществлять болезненные меры, поскольку вместо подрыва надежд (ожиданий) на чужие усилия умножают таковые. У избирателя создается впечатление, что бюджетной экономии есть более приятная и разумная альтернатива. А именно - ужесточения позиции национального правительства на переговорах с донорами, которых следует как-то обязать оплатить все долги, о чем свидетельствует успехи крайне левых партий и проектов в таких проблемных странах (например, в Греции, Италии и Исландии, где они показали способность собирать от трети до четверти голосов³²⁰).

Согласованные на международном уровне требования основаны, прежде всего, на ужесточении надзора и контроля. Последний, видимо, менее обязателен в случае «системно значимых финансовых институтов». Ужесточение требований к резервам и наличию ликвидности у банков, с точки зрения здравого смысла и традиционных правовых норм, описанных Х-У. де Сото означает не более чем требование немного сократить выдачу кредитов из воздуха не обеспеченных даже средствами на счетах со срочными вкладами. Как отмечает П.Сален (Сален, 2015 с. 57) в отсутствие регламентаций по доле собственного капитала (обеспеченности собственными средствами, норм резервирования) доля собственных средств банка в его балансе обычно составляла 60-80%.

Контроль за рейтинговыми агентствами и, в принципе, естественное требование прозрачности международных оценок и обзоров (Улюкаев, 2014, с. 51³²¹) просто и надежно реализуемо посредством отказа от навязывания государством победителей в конкуренции между рейтинговыми агентствами. Как отмечает П.Сален (2015, сс. 74-75) накануне кризиса рынок был практически монополизирован тремя агентствами при

³²⁰ Даже в последнем случае проблемы были созданы "модной" с 1930-х гг. программой гарантирования правительством вкладов. Что в случае маленькой страны со значительным числом иностранных вкладчиков создало коллапс (на иностранцев система гарантирования вкладов не распространялась, о чем, однако их не особенно охотно информировали). Однако принятое исландскими избирателями решение обмануть иностранных вкладчиков рискует долгосрочно причинить еще больший ущерб. Сама система гарантирования вкладов для мелких вкладчиков-физических лиц, существующая в большинстве развитых стран, в частности в США, зоне евро, России, могла бы быть неплохим инструментом для предотвращения паники, при условии, что эта система была бы, как обычный страховой бизнес, прибыльна и не требовала бы дотаций государства в виде центрального банка. Проблема существует даже в стране с не очень большой долей активов банков к ВВП, как в России, где регулярно возникала проблема нехватки средств АСВ, а для стран с сверхвысокой долей активов банков к ВВП, как Кипр, Ирландия, Исландия, Люксембург она может оказаться критической.

³²¹ Подробнее о международно согласованных мерах по стабилизации мировых финансов см. Улюкаев, 2014, сс. 202-220.

поддержке государств. Усиление конкуренции способно быстро привести в чувство тех, кто позволяет себе искажение оценок в пользу наиболее ценных клиентов.

В итоге оказывается, что описанные дополнительные меры регулирования и контроля вероятно призваны решать проблемы вызванные, в основном, заведомо избыточным контролем введенным ранее.

Для иллюстрации некоторых проблем современных финансовых институтов (как законов, правил, так и учреждений) приведем несколько примеров из недавней истории актуальность которых ни у кого не вызывает сомнения.

Примеры из новейшей экономической истории

Корея и азиатский кризис 1997 года

Деметриадис и Фато (Demetriades, Fattouh, 1999) пытаются проанализировать причины банковского кризиса в Корее. Кризис имел обвальный характер: если в 1997 (последнем докризисном году) рост корейского ВВП составлял 5%, то в 1998 – (-8%) – падение в 13% за год! По расчетам МВФ, только стоимость восстановления банковской системы была эквивалентна 17,5% ВВП.

Сопоставив результаты множества исследований причин кризиса с собственным анализом, авторы пришли к выводу, обвал корейской экономики был вызван сочетание нескольких факторов:

- 1. Неэффективное кредитование, как следствие государственной поддержки.** Государство выступало гарантом продолжения деятельности *чеболей* – корейских суперкорпораций, контролирующих основную экономическую деятельность в государстве. Поэтому ссуды этим корпорациям, даже на рискованные проекты, предоставлялись под льготный процент. По этой же причине сами *чеболи* спокойно относились к получению невысокой прибыли/убытков. В 1996 году процент прибыли 20 из 30 чеболей был ниже банковского процента. Таким образом значительную часть банковского оборота составляли ссуды на проекты, где низкая рентабельность усложняла и удлиняла возвращение вложений.
- 2. Неудачная монетарная политика.** Центробанк Кореи старался удерживать банковский процент на уровне выше мирового. Как следствие, корейские банки брали

средства для внутренних операций при помощи ссуд за границей. Центробанк не создал механизмов регуляции, способных контролировать спекуляции с займами такого рода. К началу кризиса общий долг корейских банков заграничным партнерам составлял, по подсчетам авторов, около 180 миллиардов долларов, из них 55% - по краткосрочным займам.

3. Самооправдывающиеся ожидания. С одной стороны, значительная часть огромного долга корейских банков состояла из краткосрочных займов. С другой стороны, деньги были вложены в проекты, где их возвращение должно было быть длительной процедурой. В свете этих фактов, иностранные инвесторы воспринимали корейскую банковскую систему как неустойчивую и ожидали ее краха в случае экзогенных сотрясений. Поэтому кризис в Юго-Восточной Азии подтолкнул инвесторов изъять сбережения, в первую очередь, из корейских банков. Как результат массового изъятия средств, корейская банковская система действительно обрушилась.

4. Неудачная фискальная политика. В начале 1997 года 7 чеболей объявили о своем банкротстве. Государство предприняло шаги для их спасения и недопущения новых банкротств. Таким образом, заграничные инвесторы получили сигнал о том, что государство не собирается вести ответственную финансовую политику, а является заложником небольшой группы интересантов. Это только усилило ожидания кризиса корейской финансовой системы. Другой ошибкой стала попытка защитить вон при отсутствии достаточных валютных резервов.

В заключении авторы отмечают, что уроки корейского кризиса могут быть полезны для многих государств, желающих укрепить свою финансовую систему.

Роль динамики предложения денег: примеры Великобритании, Великой Депрессии и затяжной японской депрессии

Страновой анализ, произведенный Тимом Конгдоном (Congdon, 2005) до и вне связи с событиями последнего кризиса, поддерживает позицию де Сото и Ротбарда относительно стимулов государства монополизировать денежную эмиссию. У властей глубоко укоренена надежда на то, что «пока у нас в руках печатный станок» (Bernanke, 2002), они могут значимо смягчать кризисы (в случае реплики Бернанке – речь шла о сомнительности замысла по замене дефляции на инфляцию). В свете самого наличия таких представлений у денежных властей гипотеза о том, что динамика денежной массы

обусловлена тонкой подстройкой последних под спрос экономики на деньги, выглядит неубедительно.

Напротив, примеры Великобритании (эпизоды начала 1970-х, конца 1980-х), Японии (кризис, начавшийся в 1997-м и перешедший в многолетний застой) и США свидетельствуют в пользу гипотезы об ответственности денежных властей за усугубление кризисных явлений вместо предотвращения или смягчения.

Автор утверждает, что аналитические инструменты, исходящие из влияния денежной массы на реальный сектор (И.Фишер – М.Фридман, количественная теория денег) оказываются более адекватными чем подходы, исходящие из гипотезы о подстройке предложения денег под спрос на них (N.Kaldor - эндогенная теория денег) и показывает, как быстрый рост предложения денег со стороны правительства приводил к взлету цен на различные активы, в которые вкладывали компании, и к искусственному буму. И как последующее неизбежное падение темпов роста (не самой денежной массы, а только темпов ее роста, см. р. 130-131) отрезвляло рыночных агентов и вызывало быстрый откат с обрушением цен, проявлениями паники и, в той или иной мере, к падению выпуска (влияя на реальный сектор).

Искусственная накачка экономики деньгами обуславливает целый ряд последствий лихорадочного поиска их прибыльного вложения или просто спасения от обесценения. Об одном из них – о переключении интереса держателей акций с прибылей (дивидендов) на курсовую стоимость акций (капитализацию) - пишет В.Мау (2008). Он подчеркивает, что перестройка всей системы стимулирования менеджеров с долгосрочных задач достижения устойчивой прибыльности фирмы на задачи краткосрочного повышения курса акций не только вредит экономическому росту, но и дестабилизирует систему.

Действительно, просматривая деловую прессу, нельзя не обратить внимание на регулярность практики сброса непрофильных активов (sell off non-core assets) компаниями, попавших в тяжелую экономическую ситуацию, или, реже, нуждающихся в ресурсах для новых проектов. Yahoo пытается продать таких активов на сумму от 1 до 2 миллиардов долларов³²², Royal Dutch Shell ³²³ выделяет таких активов для продажи на

³²² <http://www.reuters.com/article/us-yahoo-assets-idUSKCN0W52F2>

сумму порядка 40 миллиардов долларов. Ищут возможности избавления от подобных приобретений General Electric³²⁴ и Dell³²⁵, и все это примеры только нескольких месяцев, говорящие о рутинности подобной практики.

Отечественная бизнес практика также полна примеров создания бизнес – империй, включающих разнопрофильные активы³²⁶.

Скупка непрофильных активов с одной стороны, помогает диверсифицировать риски при кризисе. С другой стороны, создает новые риски – провалиться в новом бизнесе (как Coca Cola в свое время в производстве вина³²⁷).

Мы сознательно оставляем в стороне объяснение "несовершенством" человеческой природы, присущим человеку азартом, а нередко – неосмотрительностью. Во-первых, потому, что улучшение человеческой природы суть задача для человека заведомо непосильная. Единственное, что можно сделать, – снять созданные регуляцией и вмешательством стимулы к неосмотрительному или безответственному поведению. Идею же смягчить несовершенства человека государственным вмешательством мы полагаем столь же заслуживающей анализа, как новый проект вечного двигателя. Государство, правительство, чиновники (инспекторы, полицейские и т.п.) – это те же несовершенные люди, к тому же лишённые сильных (частных) стимулов и с весьма ограниченной ответственностью.

Объяснить примеры регулярных провалов крупных фирм, не испытывающих проблем с наймом квалифицированного менеджмента, разумнее всего потребностью спасти активы от обесценения "печатным станком". Наиболее разумной альтернативой (при отсутствии инфляционного налога) было бы накопление фирмой высоколиквидных активов.

³²³ <http://www.telegraph.co.uk/business/2016/05/14/shell-eyes-40bn-non-core-asset-spin-off-to-cut-its-huge-debt-pil/>

³²⁴ <http://fortune.com/2016/03/30/general-electric-selling-assets/>

³²⁵ <http://www.channelnomics.eu/channelnomics-eu/news/2454075/dell-and-emc-press-on-with-selling-non-core-assets-report>

³²⁶ Империя Олега Дерипаски (металлургия, энергетика, нефть, строительство)

<https://www.vedomosti.ru/business/articles/2016/05/17/641236-evrosibenergo-irkutskenergo;>

<http://www.buffett.ru/rich/deribaska/>; Аркадия и Романа Ротенбергов (промышленное строительство, аэропорт Шереметьево) http://www.bbc.com/russian/business/2014/10/141010_rotenberg_finland_deal;

<https://www.vedomosti.ru/business/articles/2015/08/31/606805-sheremetev-dostanetsya-arkadiyu-rotenbergu-i-ego-partneram>

³²⁷ <https://hbr.org/1997/11/to-diversify-or-not-to-diversify>

Определенную роль играют существенные отличия в стимулах менеджеров и собственников (обсуждаемая с 1970-х годов проблема "принципал – агент" – см. к примеру, Ross, 1973; Jensen and Meckling, 1976). Однако при отсутствии инфляционного налога организационные решения, ограничивающие размах спекуляций, были бы несомненно найдены путем проб и ошибок и под конкурентным давлением. Кроме того, средний размер фирм, создающих с определенного уровня спрос на обладающий значительными полномочиями менеджмент, был бы ниже в отсутствие "активной роли государства" (в основном, при снижении регуляторного бремени).

Механизм политического давления на банки для принуждения выдавать необеспеченные кредиты

Акт о гражданских правах 1964 (Civil Rights Act, сокращенно CRA 1964) формально был нацелен на искоренение дискриминации. Проблема состояла в том, что он использовался для борьбы с дискриминацией не в суде или полиции, не с неравенством перед законом, а в частных взаимоотношениях. Причем, в течение первых десятилетий применения для решения суда о наличии дискриминации зачастую хватало анализа статистики. Даже после серии прецедентных решений Верховного суда (начиная с *Castaneda v. Partida*, 430 US. 482 1977 и заканчивая *Wal-Mart Stores, Inc. v. Dukes* 10-277, 2011 и других) статистических доказательств отсутствия "равного представительства" при получении каких-либо благ (обычно частных (!)) переносит бремя доказательства на ответчика, то есть удаляет защиту "презумпции невиновности" ответчика. Более того, в 1971-м году в деле *Griggs v. Duke Power Co.*, 401 U.S. 424 Верховный суд утверждал, что Акт подразумевает не только явную дискриминацию, но и действия, которые, будучи честными по форме, дискриминационны при реализации. Ключевым моментом, критерием является бизнес – эффективность. Если практики найма [подразумевается - требования], которые приводят к "исключению" чернокожих граждан, не могут быть оправданы эффективностью на рабочем месте. Соответственно, суд запретил такие практики.

Идея использовать CRA 1964 для давления на банки возникла в 1970-е годы. То есть отказ выдачи частным банком кредита по реальной причине некредитоспособности интерпретировался как незаконный, так как такие отказы чаще получали чернокожие. Проблема состояла в трудоемкости сбора доказательств. Чтобы собрать статистику требовалось анализировать множество отдельных сделок, рекламы и т.п. Эту проблему решал Акт о раскрытии информации о залоговых кредитах 1975 (Home Mortgage Disclosure Act (HMDA)) (Butler in the Booth 2009, pp. 51-57). Этот закон был принят "особым" составом Конгресса. В 94-м Конгрессе³²⁸, избранном на волне Уотергейтского скандала, демократы составляли большинство более чем в две трети - и в Палате представителей (291 против 144 республиканцев), и в Сенате (61 демократ при одном независимом и 38 республиканце). То есть с высокой вероятностью они могли преодолеть даже вето Президента, тогда еще – республиканца, хотя и левого, Джеральда Форда.

Акт о реинвестировании местных сообществ 1977 (Community Reinvestment Act (CRA 1977³²⁹)) усугублял ситуацию для банков, поскольку конкретно и четко определял задачу и намерение законодателя – важное для суда – принуждать банки выдавать необеспеченные кредиты во имя равного доступа этнических и расовых групп к собственному жилью. После него речь уже не шла об интерпретации. Акт создал механизм проверок банков на соответствие его политики выдачи кредитов антидискриминационным критериям³³⁰.

При президенте Дж. Картере, подписавшем этот закон, известная леворадикальная организация – ассоциация коммунальных организаторов (community organizers - ACORN³³¹) начала получать федеральное финансирование за сбор информации о нарушении банками вышеприведенных Актов (там же, - Butler in the Booth 2009, pp. 51-57). То есть к каждому банку были приставлены "общественные"

³²⁸ <https://www.census.gov/compendia/statab/2012/tables/12s0411.pdf>

³²⁹ <https://www.fdic.gov/regulations/laws/rules/6500-2515.html>

³³⁰ http://www.federalreserve.gov/communitydev/cra_about.htm

³³¹ Речь идет о получении федерального финансирования частной крайне политизированной организацией, которая никогда не скрывала своих целей – усиления перераспределения доходов путем увеличения явки на выборы "бедняков" (деклассированных элементов, хронически зависимых от бюджета получателей пособий и т.п.)

наблюдатели на федеральной зарплате, следящие за тем, чтобы "исторически дискриминируемым" сообществам выдавали кредиты наравне с теми, кто упорным трудом зарабатывает на свое жилье.

Важно отметить, что республиканские администрации не решились отменить это законодательство. У Рейгана и у Дж.Буша-старшего, впрочем, не было большинства в Конгрессе. Джордж Буш-младший проигнорировал такую возможность, ссылаясь на то, что расширение слоя собственников жилья есть благо³³². Это не случайно: в эпоху всеобщего избирательного права, когда формирование зависимой от лидера клиентелы становится одним из важных факторов победы на выборах, тяжело отказываться от такого инструмента. Инструмента, дающего возможность фактически использовать частные деньги для продвижения своей кампании. Впрочем, такой выбор для политического крыла консерваторов (классических либералов) и, в случае США, Республиканцев, оказался явно ошибочным. Заметной поддержки в пригородах бедных (сидящих на пособии) "меньшинств" они так и не добились, зато нанесли удар по своим работающим сторонникам.

В 1991-м требования раскрытия информации – теперь уже не только по пригородам, но и напрямую, в расовом разрезе – были ужесточены в новой редакции HMDA (обе палаты Конгресса с демократическим большинством, но при президенте Дж.Буше старшем).

При администрации Дж.Буша-младшего среди первых реакций на кризис было введение налоговых послаблений – см. Mortgage Forgiveness Debt Relief Act of 2007³³³ ("доход" от списания долга подлежал исключению из налогооблагаемой базы³³⁴, то есть облегчал процедуру урегулирования, включающую списание части задолженности). Политика администрации Б. Обамы направлена исключительно на консервацию сложившегося положения за счет налогоплательщиков с тем, чтобы не выселять неплатежеспособных заемщиков. Многомиллиардные дотации (с фактической эмиссией

³³² <http://www.businessinsider.com/the-cra-debate-a-users-guide-2009-6>

³³³ <https://www.govtrack.us/congress/bills/110/hr3648/text>

³³⁴ <http://www.irs.gov/Individuals/The-Mortgage-Forgiveness-Debt-Relief-Act-and-Debt-Cancellation->

700 миллиардов долларов "The Troubled Asset Relief Program"³³⁵) пошли на покрытие долгов.

Напомним еще об одном эпизоде борьбы с дискриминацией на рынке жилья. В 1992-м Федеральный резервный банк Бостона (ФРС) выпустил инструкцию банкам, в которой указывал, что отсутствие кредитной истории не должно рассматриваться как недостаток заемщика, равно как и пособие в качестве главного источника дохода (Butler in Booth, 2009 p. 53). При кажущейся второстепенности подобных инструкций по сравнению с законами, принятыми Конгрессом, их не стоит недооценивать. Свыше десяти тысяч федеральных чиновников, осваивая за год миллиарды долларов, занимаются надзором за банками и другими частными игроками на финансовых рынках. Они отслеживают соответствие поведения этих игроков десяткам тысяч ограничений (de Ruyg, Warren, 2009; Peirce, Broughel, Greene, 2012; McLaughlin, Greene, 2013). При таком уровне регулятивной нагрузки, который существует уже десятилетиями, и при таком объеме ограничений избирательность контроля неизбежна. А это значит, что если и не отдельный не чиновник, то отдел, учреждение обладают достаточным объемом дискреционных полномочий (поступать по своему усмотрению), чтобы принудить контролируемых частных игроков к исполнению даже куда менее формализованных указаний, не связанных с очевидными для всех политическими интересами³³⁶.

Основной аргумент против связи антидискриминационной политики в области выдачи кредитов и кризиса 2007 года построен на том, что много лет эта политика не приводила к такому обвалу. Чтобы нанести банковской системе удар "должной" силы, понадобились сотни тысяч и миллионы плохих кредитов. Для их накопления необходимо было не только создать правовые механизмы. Для настолько массовой реализации процедуры было необходимо сотрудничество с прокуратурой (министерство юстиции). Последнее вряд ли было возможно в период 1981-1993 гг. по политическим мотивам. Накопление критической массы плохих кредитов, от которой не защитил даже механизм раскладывания рисков по множеству корзин, за 14 лет выглядит вполне

³³⁵ Смотри, к примеру: <https://www.stlouisfed.org/publications/central-banker/fall-2013/the-troubled-asset-relief-programfive-years-later>

³³⁶ Понимание спроса политиков на такого рода регуляции указывает регулируемому на то, что в случае конфликта и оспаривания решения чиновника, тот с высокой вероятностью будет взят под защиту влиятельными избираемыми политическими лидерами.

разумным и ожидаемым. Не удивительно что аргумент "не было проблем тридцать лет, значит не могло возникнуть проблем и на тридцать первый год», не убеждает даже некоторых демократов. Как минимум тех, кто дорожит своей профессиональной репутацией³³⁷. Становится очевидной вредоносность механизма, его коррумпирующий, перераспределительный характер³³⁸. Позитивным фактором является то, что республиканцы идентифицировали проблему, и это дает шанс на отмену наиболее одиозных норм этого законодательства в будущем.

Статистический анализ практик применения законодательство закономерно подтверждает и дестабилизирующее влияние Акта (CRA, 1977)³³⁹.

Механизмы выхода из кризиса

Естественное стремление правительства, чиновников в период кризиса – стабилизировать ситуацию. Однако собственный интерес требует спасать, прежде всего, самих себя, то есть свой или своего ведомства политический капитал. Для избираемого лидера основным интересом поступать так является расширение (сохранение) электоральной базы, для чего нужны голоса занятых на крупных предприятиях и мелких вкладчиков крупных банков. Поэтому на практике спасают крупнейшие бизнесы с наибольшим числом занятых, а также крупнейшие банки с наибольшим числом вкладчиков-физических лиц.

Для неизбираемого должностного лица (чиновника) решение такого рода задачи – хороший карьерный шанс. Возможность расширить полномочия своего ведомства или, как минимум, получить на короткий период полномочия и бюджет.

Сопrotивляться таким естественным (особенно в эпоху всеобщего избирательного права) стимулам крайне сложно. Впрочем, это было непросто и при демократии налогоплательщика.

³³⁷ <http://www.businessinsider.com/sorry-fo-ks-the-cra-really-did-require-crap-lending-standards-2009-6>

³³⁸ Производится отъем денег у работающего среднего класса хорошо оплачиваемыми чиновниками при поддержке хорошо оплаченных активистов с тем, чтобы предоставить жилье тем из числа бедных, кто не собирается за него платить.

³³⁹ <http://nbergman.scripts.mit.edu/docs/CRA.pdf>

Но разве стабилизация экономики в кризис, успокоение, возрождение доверия между рыночными агентами – не являются бесспорным благом? Проблема в том, что коль скоро кризис, дестабилизация уже имеют место – описанная выше стратегия противоречит цели скорейшего выхода из кризиса на здоровой основе и снижения вероятности в обозримой перспективе войти в новый кризис.

Кризис - это не только время потерь. Это время возможностей. Крах неэффективных бизнесов снижает цену рабочей силы, цену покупаемого оборудования, зданий, иной инфраструктуры. У новых, а также у сохранивших силу и устойчивость фирм появляется шанс перехватить оставшихся платежеспособными клиентов или покупателей разорившихся (ослабленных кризисом) конкурентов. Наконец, кризис, если правительство не пытается им «управлять», означает сокращение кредитования (вследствие ужесточения процедуры выдачи кредитов) при одновременном снижении рыночной ставки по кредитам для тех, кто прошел усложненную процедуру. Устоявшие старые бизнесы и новые бизнесы устремляются на рынок и быстро растут. Постепенно усиливается конкуренция за рабочую силу, соответственно, начинают снова расти зарплаты. Таков типичный механизм выхода из кризиса (см., к примеру, Grant, 2014 о выходе из депрессии 1921 года).

Наилучшей долгосрочной стратегией правительства, по всей видимости, является невмешательство. Это не отказ от уточнения границ между правами рыночных агентов или иной защиты законных прав собственника. Это не отказ от принуждения к исполнению договорных обязательств, но отказ от задачи повысить темпы роста в период подъема экономики и от задачи искусственного ускорения выхода из кризиса при спаде. Отказ от "структурной" или "промышленной" политики, если таковая служит назначению победителей в конкурентной гонке, когда разные предприятия одного и того же сектора или получают, или не получают поддержку в силу недостатка политического влияния или в качестве наказания за успешное хозяйствование и отсутствие долгов. Отказ от выбора "передовых" "высокотехнологичных" отраслей: опыт показывает, что такие отрасли дорого обходятся налогоплательщику, причем иногда в самой прямой форме (как дотации ветряной и солнечной энергетике).

Мы уже упоминали выше гипотезу о связи кризисов со сменой поколений в технике и в технологиях и особо тяжелых (глубоких) кризисов со сменой технологических укладов. Здесь мы коснемся ниже только одного аспекта кризисов, связанного через группы интересов с институтами, и покажем, что такие гипотезы в целом совместимы с идеей о кризисе как о периоде возможностей, если таковые не разрушаются искусственно.

Заметим, что в случае, если к началу кризиса действительно накоплены знания и технологии, существенно модернизирующие производство тех или иных товаров и услуг, это несколько снижает возможности эффективного использования старого оборудования, а зачастую и зданий, сооружений. Требуется существенно переученный персонал. Однако преимущество по кредитам остается неизменным. Заинтересованность большого числа людей в получении не слишком высоко оплачиваемого, но перспективного рабочего места также очевидно облегчает фирмам выход на рынок с инновационными решениями.

Кроме того, очистка рынка от слабых и безответственных фирм может давать дополнительное преимущество именно для технических и технологических прорывов в кризис. Даже при минимальном вмешательстве государства в "благополучные годы" сложно полностью исключить попытки использования особых отношений предпринимателей с властями. Крах компании (если у власти связаны руки для оказания ей помощи за счет эффективных фирм) производит естественную зачистку "окружающей бизнес среды" от групп интересов.

В кризис также рушатся или слабеют неформальные барьеры для входа на рынки. Они могут быть связаны с лояльностью потребителей (рухнувшим фирмам), с привычкой потребителя к неэффективным стандартам. С опасениями «чужаков», которые в кризис становятся непозволительной роскошью.

Опасения того, что без поощряемой государством кредитной экспансии обвалится экономический рост, не представляется достаточно обоснованным. Доступ к кредитам - один из факторов развития бизнеса, но далеко не единственный и не главный. Для малого бизнеса, например, куда важнее стоимость аренды торговых площадей или рабочей силы. Периоды высоких темпов роста за счет массированного притока

иностранных инвестиций характерны для экономики Китая в период 1990-2010, для экономики США последней трети XIX века. Однако вполне достойные темпы роста возможны и в отсутствие обоих названных факторов (см. примеры в Приложении 1). Так, повышенные темпы роста в развитых странах в 1960-2000 гг. отчасти обусловлены ускорением научно-технического прогресса, а не легкостью доступа к кредиту.

Выводы и рекомендации

В.Мау (2009) отметил системный характер кризиса. То есть предсказал его затяжной характер, связанный, вероятно, с глубокими технологическими сдвигами в мировом производстве. Также он подчеркнул спрос на "новые" политические решения для демонстрации усилий властей по выходу из кризиса. Такое бывало и по итогам кризиса 1970-х (дерегулирование, борьба с инфляцией); по итогам Великой депрессии (экспансия "Большого правительства", "социального государства").

Здесь критически важно отличать эффективную экономическую политику для долгосрочного роста и эффективную политику для продления мандата избираемого лидера. Весьма эффективный, с нашей точки зрения, Грувер Кливленд (Grover Cleveland, 22-й и 24-й президент США 1885-1889; 1893-1897) отказывался изображать заботу об экономике, предоставив рынку и бизнесу решать проблему самостоятельно. При том, что проблемы были весьма тяжелые, и 5 из 8 лет его президентства были годами спада. Во время второго срока безработица достигала 18%. Такой отказ от активизма повергает в шок современного историка, квалифицирующего выбор президента не иначе как цепочку "провалов"³⁴⁰.

Следует напомнить, что важная часть электоральной базы Кливленда была белым населением старого Юга, где действовали избирательные цензы. Соответственно, современному лидеру позволить себе такое решение весьма рискованно.

Здесь снова уместно напомнить про упомянутые выше естественные механизмы выхода из кризиса.

³⁴⁰ <http://millercenter.org/president/biography/cleveland-domestic-affairs>

Дайте "невидимой руке" делать свою работу. Дайте "старым" бизнесам зализать раны и принять ответственное решение. Не мешайте реализации новых проектов. Не отвлекайте бизнес задачами "установления отношений" с властями в надежде либо получить деньги из бюджета, либо укрепить свои ослабевшие позиции административными барьерами против конкурентов.

В наше время добавляется еще и задача слома старых, основанных на допущении о заведомой недобросовестности предпринимателя, и относительно новых, укорененных в опасной социальной демагогии "против дискриминации" и т.п. машин регуляции.

Понятно, что в этом контексте проблема, поставленная люксембургским и европейским консервативным политиком Жан-Клодом Юнкером³⁴¹ – как выиграть выборы (сохранять власть) после таких реформ - приобретает решающее значение.

Современные правительства, осуществляя массированную регуляцию банков, фондовых рынков, а также функцию монопольного эмитента денег, сталкиваются с целым рядом соблазнов, находясь в ситуации конфликта интересов. Конфликты интересов присущи и частному бизнесу. Однако основной их вред не выходит за пределы самой фирмы. Реже находит выражение в негативном влиянии на конкурентов или потребителей. Во всех таких случаях, если речь не идет о нарушении закона или договорных обязательств, проблема решается конкуренцией. Если нарушение прав определенных законом или договорных обязательств имеет место, вмешивается государство. Однако конфликт интересов у избираемых лидеров и у старших бюрократов, не говоря уже о конфликте интересов избирателя сильно зависящего от пособий, наносит ущерб всему обществу. Причем простого и надежного как рынок или хотя бы как разделение властей, политическая конкуренция и т.п. механизма компенсации такого ущерба или хотя бы корректировки плохих решений, вызывающих ущерб, не существует.

Решение краткосрочных задач, в том числе продления мандата на выборах толкают к смягчению финансовой политики и к активизму. Проще искусственно «разогреть» рынки эмиссией, нежели создать условия для долгосрочного экономического роста при

³⁴¹ <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe/eu/10967168/Jean-Claude-Junckers-most-outrageous-political-quotations.html> Подчеркнем, мы не видим ничего возмутительного в отличие от журналистов в желании политика переизбраться на новый срок, продолжить политическую карьеру. Институты, которые могут создавать правильные стимулы для политиков – вот предмет нашего исследования (см. главу ... книги 3 и ... книги 4).

стабильной валюте и прогнозируемой политике. Проще объяснять избирателю, особенно клиенту бюджета, какие угодно действия в условиях кризиса, нежели необходимость терпеливо перенести период кризисной нестабильности, дать кризису очистить рынок и создать условия для роста на более здоровой основе.

Автономные от избираемых политиков бюрократические структуры заинтересованы в новых задачах, новых полномочиях, за которыми, естественно, следуют новые штаты и бюджеты ведомств.

Растущее вовлечение государства в экономику создает и спрос и предложение со стороны академических институтов и отдельных интеллектуалов на рекомендации «активно-регулятивной» политики (Ротбард, 2005). Не говоря уже о массивном в последние десятилетия финансировании экономических исследований из бюджета (см. обзор Яновский, Черный, Затковецкий, Жаворонков, 2014).

Если в период классического капитализма и до него главным бичом государственных финансов были войны и сделанные в их ходе долги, то в период всеобщего избирательного права в структуре государственных расходов социальные траты оттеснили на обочину военные. А по итогам последних десятилетий расходы на обслуживание долга вследствие плохо контролируемого разбухания социальных обязательств теснят собственно социальные расходы.

Старые демократии, создающие универсальные гарантии прав личности собственника и, отчасти, самой собственности получили естественное преимущество в развитии банковского сектора. Складывавшееся десятилетиями, а иногда веками доверие к их валютам и финансовым системам (хотя и подверженных кризисам, но не выходящих из них посредством наиболее грубых конфискационных мер) дает дополнительную фору. Эта фора позволяет длительное время жить в условиях значительных дисбалансов доходов и расходов. Однако длительное время не означает бесконечное, как и в ситуации с пенсионными системами.

Долгосрочные решения требуют мер, политически заблокированных в условиях всеобщего избирательного права (см. подробнее ниже в главах о демографическом кризисе и о демократии налогоплательщика).

Стоит восстановить допущение о наличии здравого смысла и ответственности у глав домохозяйств и фирм.

Целесообразно привязать пенсионную программу и медицинское страхование к сделанным гражданином отчислениям, обеспечить права на их наследование в случае преждевременной смерти и установить разумное и небольшое исключение для помощи больным (ведь, собственно, проблемой является не старость сама по себе, а связанные с ней болезни, которые наступают у разных людей в разное время и носят разную тяжесть).

Необходимо сбалансировать государственные финансы на возможно более низком уровне при сосредоточении государства на поставке чистых общественных благ – то есть обороны, безопасности, судебной системы, инфраструктуры общего, а не частного пользования (см. подробнее главы 1 и 13).

Следовало бы поддержать законодательно минимальный стандарт прозрачности банков и крупных эмитентов ценных бумаг; установить четкую границу в правах использования средств со счетов со срочными вкладами вплоть до полного запрета такового (фактически банки и так часто взимают платежи с дебетовых карт, так что источник дохода они сохраняют) и инвестиционных счетов (закрытых на тот или иной срок сумм с целью получения процента³⁴²).

Стоит постепенно свернуть государственные программы страхования вкладов, так как страхованием срочных вкладов станет их «сейфовый» режим с запретом использования³⁴³; страхование же инвестиционных вкладов за счет всех налогоплательщиков очевидно и нецелесообразно экономически и сомнительно этически (при этом оно возможно в рамках частного страхования). Банк, выдающий кредиты исключительно из средств с «инвестиционных» (закрытых на срок) счетов, больше зарабатывает на обслуживании клиентов (взимая оговоренные комиссионные за ведение срочного счета и операции по нему) и меньше на рискованных вложениях. Общая масса кредитов в экономике может сократиться вместе с краткосрочными темпами роста, однако выведение основных источников проблем и рисков (государственные финансы и необеспеченный кредит со срочных счетов) повысит стабильность финансов и резко снизит политическое давление на правительство в пользу вмешательства в частные финансовые проблемы. Во всяком случае, история двух предыдущих столетий не

³⁴² Мы не предлагаем принуждать закрывать счет на тот или иной минимальный срок. Однако решение об участии в инвестиционных проектах банка клиент должен принимать осознанно и юридически оформлять таковое.

³⁴³ **Смотри по подробнее "Материалы по банковским системам и институтам"**

препятствовала бурному экономическому росту при существенно меньшей, нежели сейчас, роли государства в кредитовании.

Список литературы

- Aglietta M. and Brender A.* Globalisation financière et risque de système // Cahiers Économiques et Monétaires (Banque de France). 1990. N 37.
- Aglietta M.* Financial Market Failures and Systemic Risk // Document de travail CEPPII. 1996. N 96.01. January.
- Aglietta M.* L'ambivalence de l'argent // Revue Française d'Économie, йтй 1988.
- Allen F., Gale D.* A Welfare Comparison of Intermediaries and Financial Markets in Germany and the US // European Economic Review. 1995. N 2.
- Allen F., Gale D.* A Welfare Comparison of Intermediaries and Financial Markets in Germany and in the US // European Economic Review. 1995. N 39.
- Allen F., Santomero A.M.* The Theory of Financial Intermediation // Journal of Banking and Finance. 1998. N 21.
- Amable B., Chatelain J.-B.* Efficacité des systèmes financiers et développement économique // Économie internationale. 1995. N 61.
- Amable B., Chatelain J.-B.* Systèmes financiers et court-termisme // Revue Économique. 1995. N 46.
- and power stations* (on line at http://www.metadyne.co.uk/pdf_files/)
- Andrews, E. L. and Uchitelle, L.* (2008). Rescues for Homeowners in Debt Weighed. *The NY Times*.
- Aoki M., Dosi G.* Corporate Organization Finance and Innovation // V. Zamagni (ed.). Finance and Enterprise. L.: Academic Press, 1992.
- Bair, Sheila* "Bull by the horns : fighting to save Main Street from Wall Street and Wall Street from itself" New York: Free Press. 2012
- Barro Robert*, "Crises of the Governments. The Ongoing Global Financial Crisis and Recession" London, IEA, 2011
- Beck T., Demirgüç-Kunt A., Levine R.* Law, Politics, and Finance // World Bank Working Paper. 2000. February.

- Bergluf E.* Capital Structure as a Mechanism of Control: a Comparison of Financial Systems // M. Aoki, B. Gutafsson, O. E. Williamson (ed.). The Firm as a Nexus of Treatises. L.: Sage Publications, 1990.
- Booth Philip (ed) "Verdict on the Crash: Causes and Policy Implications" The Institute of Economic Affairs London, 2009 (Beenstock Michael "Market Foundations for the New Financial Architecture" p.59; Butler Eamonn The financial crisis: blame Governments, not bankers p. 51)
- Borneman, Walter R. (2010-09-28). Rival Rails: The Race to Build America's Greatest Transcontinental Railroad Random House Publishing Group. Kindle Edition.
- Business History Conference (1993); Shiman Daniel R. "Explaining the Collapse of the British Electrical Supply Industry in the 1880s: Gas versus Electric Lighting Prices" in Business and Economic History, Volume Twenty-two no. 1, Fall 1993. Copyright, 1993 by the Business History Conference.
- Calabaria, M. A. (2009). Did Deregulation Cause the Financial Crisis? Cato Institute, Policy report.
- Cameron R.* Banking and economic development. L.: Oxford University Press, 1972.
- Cameron R.* Banking in the early stage of industrialization. L.: Oxford University Press, 1967.
- Carpenter, D. H. and Murphy, M. M. (2010). Permissible Securities Activities of Commercial Banks Under the Glass-Steagall Act (GSA) and the Gramm-Leach-Bliley Act (GLBA). Congressional Research Service Report.
- Chandler A.D.* The visible hand: the managerial revolution in american business. Cambridge: Harvard University Press, 1977.
- Christensen J.L.* The Role of Finance in National System of Innovation // B.A. Ludvall (ed.). National System of Innovation, Towards a Theory of Innovation and Interactive learning. L.: Pinter Publishers, 1992.
- Clément-Pitiot H.* Intermédiation financière: incitation et coordination // Lisbonne, avril 1994. Colloque «Les banques et le financement de la croissance».
- Congdon Tim "Money and Assets Prices in Boom and Bust" London, Institute of Economic Affairs, Profiles Books Ltd, 2005
- De Boissieu C.* Économie d'endettement, économie de marchés financiers et taux d'intérêt / A. Barrière (éd.). Keynes aujourd'hui: théories et politiques. P.: Economica, 1985.

de Rugy Veronique, Warren Melinda Expansion of Regulatory Budgets and Staffing Continues in the New Administration: An Analysis of the U.S. Budget for Fiscal Years 2009 and 2010 Mercatus Center at George Mason University October 2009 Regulators' Budget Report 31

De Soto Jesus Huerta "Money, Bank Credit and Economic Cycles" von Mises Institute, Auburn, Alabama, 2006

Demetriades Panicos O., Fattouh Bassam A. "South Korean Financial Crisis: competing explanations and policy lessons for financial liberalization" *International Affairs* 75 (4), (1999) 779-792

Demirgüç-Kunt A., Maksimovic V. Financial Constraints, Uses of Funds, and Firm Growth An International Comparison // The World Bank Working Paper. 1996. October.

Denizet J. La part de phénomènes monétaires dans le modèle de Keynes et les modèles de comptabilité économique. *Économie appliquée*, 1958.

Dosi G. Finance Innovation and Industrial change // *Journal of Economic Behavior and Organization*. 1990. N 13.

electricity.pdf, accessed March 2015)

Finance for Growth // World Bank Policy Research Report. Washington, 2001.

Fisher, Keith R. (2001). Orphan of Invention: Why the Gramm-Leach-Bliley Act Was Unnecessary. *Oregon Law Review* 80, 1301-1422.

Friedman Milton, Jacobson Schwartz Anna "A Monetary History of the United States, 1867-1960" (National Bureau of Economic Research Publications) [Kindle Edition]

Gershenkron A. Economic backwardness in historical perspective. Cambridge: Harvard University Press, 1962.

Glick, R. and Lansing K. J. (2010). Global Household Leverage, House Prices, and Consumption. FRBSF Economic Letter.

Goldfarb, Brent D., Kirsch, David and Miller, David A., 'Was There Too Little Entry During the Dot Com Era?' (April 24, 2006). Robert H. Smith School Research Paper No. RHS 06-029. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.899100>

Grant James "The Forgotten Depression: 1921: The Crash That Cured Itself" (*Simon and Schuster, 2014*)

Guardiancich Igor Country Report Germany Current pension system: first assessment of reform outcomes and output European Social Observatory www.ose.be 2010

Gurley J., Shaw E. Money in a Theory of Finance. Brookings Institution, 1960.

- Harris, R. (2010) Recourse and Non-Recourse Mortgages: Foreclosure, Bankruptcy, Policy. SSRN
- Hicks J.R. The Crisis in Keynesian Economics. Oxford: Basic Blackwell, 1974.
- Hill, C. A. (2009) Why Did Rating Agencies Do Such a Bad Job Rating Subprime Securities? *University of Pittsburgh Law Review* 71, 585-608.
- Horne, M A C, 2009 *London area power supply: a survey of London's electric lighting*
<https://www.census.gov/compendia/statab/2012/tables/12s0411.pdf>
- Jensen, Michael C., and Meckling William H. 1976. "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs, and Ownership Structure." *Journal of Financial Economics*, vol. 3, no. 4 (October): 305–360.
- Krugman, P. (2012). Why Do We Regulate? The NY Times.
- Levine R. Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda // *Journal of Economic Literature*. 1997. June.
- Levine R., Loayza N., Beck T. Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes // *Journal of Monetary Economics*. 2000.
- Llaur P. *Économie financière publique*. P.: Presses Universitaires de France, 1996.
- McLean, B. and Nocera, J. (2010). All the Devils Are Here: The Hidden History of the Financial Crisis. Portfolio Trade.
- Mercatus Center: Peirce Hester and Broughel James edited by "Dodd-Frank What It Does and Why It's Flawed" Mercatus Center George Mason University Arlington, Virginia 2012
- Michel Norbert "Dodd – Frank's expansion of Fed Power: A Historical Perspective" *The Cato Journal*, Vol 34 Number 3 2014, pp. 557-567
- Modigliani F., Miller M. The cost of capital, corporation finance and the theory of instrument // *American Economic Review*. 1958. N 3.
- Myers S.C., Majluf N.S. Corporate Financing and Investment Decisions when Firms Have Information that Investors Do not Have // *Journal of Financial Economics*. 1984. Vol. 13. June.
- Reinhart Carmen M., Rogoff Kenneth S. "This time is different" Princeton University Press, 2009
- Renversez F. Finance directe ou finance indirecte, systèmes financiers comparés // *Journal des Caisses d'épargne*, juillet 1986.

- Renversez F.* Innovations financières, désintermédiation et économie d'endettement // *Économies et sociétés, série Monétaire.* 1988. N 1.
- Rodrik, D. (1999) «Where did all the growth go? External shocks, social conflicts, and growth collapses», *Journal of Economic Growth* 4(4): 385-412.
- Ross, Stephen A. 1973. "The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem." *American Economic Review*, vol. 63, no. 2 (May):134–139.
- Simkovic, M. (2009). Secret Liens and the Financial Crisis of 2008. *American Bankruptcy Law Journal* 83, p. 253
- Stiglitz J.* Financial Systems for Eastern Europe's Emerging Democracies. ICS Press. San Francisco, Cal.: US, 1993.
- Taylor, J. B., 2009, "The Financial Crisis and the Policy Responses: An Empirical Analysis of What Went Wrong," NBER Working Paper, No. 14631.
- White, L. J. (2009) The credit-rating agencies and the subprime debacle. *Critical Review: A Journal of Politics and Society* 21, 389-399.
- White, L. J. (2010). The Gramm-Leach-Bliley Act of 1999: A Bridge Too Far? Or Not Far Enough? NY : Leonard N. Stern School of Business, Department of Economics Working paper.
- White, Richard (2011-05-23). *Railroaded: The Transcontinentals and the Making of Modern America*. Norton. Kindle Edition.
- Yanovskiy Moshe, Shestakov Daniel, Letunova, Tatiana "Family Crisis: Reference Materials" (June 15, 2014) <http://ssrn.com/abstract=2450816>
- Zysman J.* Governments, Markets and Growth. Financial Systems and the Politics of Industrial Change. N.Y.: Cornell University Press, 1983.
- Акерлоф Джордж, Шиллер Роберт «*Spiritus Animalis* или как человеческая психология управляет экономикой и почему это важно для мирового капитализма» М., Альпина Бизнес Букс, 2010
- Де Сото Хесус Уэрта "Деньги, банковский кредит и экономические циклы" Челябинск, "Социум", 2008
- Кондратьев Н. Д. Большие циклы экономической конъюнктуры: Доклад // Проблемы экономической динамики. — М.: Экономика, 1989. — С. 172-226. — 523 с. — (Экономическое наследие).

- Мау В. «Кризис на начальной стадии: причины и проблемы» //»Экономическая политика №6, 2008 сс. 52-68
- Мау В.А. "Глобальный кризис: опыт прошлого и вызовы будущего" Экономическая политика №4, 2009 сс. 47-61
- Назаров В. "Будущее пенсионной системы: параметрические реформы или смена парадигмы?" Вопросы экономики, №9, 2012, сс. 67-87
- Попов Григорий Г. "Как плохие институты и политика разрушают экономику. Пример Веймарской Германии" *Журнал институциональных исследований* том 5 №2 2013 сс. 116 - 135
- Ранверсе Ф.* Рыночное посредничество и финансирование предприятий через рынок акций // Проблемы прогнозирования. 2003. № 5.
- Ротбард Мюррей "История денежного обращения и банковского дела в США" Челябинск, "Социум", 2005
- Сален, Паскаль «Вернуться к капитализму, чтобы избежать кризисов», М.: ИИГ, 2015
- Серова Е., Храмова И., Карлова Н., Тихонова Т. Аграрная реформа в странах с переходной экономикой Москва Март 2000
- Улюкаев Алексей "Болезненная трансформация мировой экономики" М.: ИИГ, 2014
- Фридман М., Фридман Р. Свобода выбирать. М.: Фонд «Либеральная миссия», «Новое издательство», 2007
- Шиллер Роберт "Иррациональный оптимизм" М.: "Альпина пабlishерз", 2013
- Эрхард Людвиг «Благосостояние для всех» М.: «Начала-Пресс», 1991 (первое немецкое издание – 1957 г.)
- Calomiris, Charles W., and Haber Stephen H. (2014), *Fragile by Design: The Political Origins of Banking Crises & Scarce Credit*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Selgin George *Fatalistically Flawed: A Review Essay on Fragile by Design*, by Charles W. Calomiris and Stephen H. Haber *International Finance* 18:1, 2015: pp. 109–128
- Free Banking and the Stability of Early Joint-stock Banking. / [Turner, John](#); Hickson, Charles. In: [Cambridge Journal of Economics](#), Vol. 28 (6), No. 6, 11.2004, p. 903-919.
- Timberlake, R. *Monetary Policy in the United States. An Intellectual and Institutional History*. The University of Chicago Press, 1993

England, C. Are Banks Special? The Cato Institute. Regulation, Vol. 14, No. 2, Spring 1991

Rockoff, H. Lessons From the American Experience With Free Banking. NBER, 1989

<http://www.nber.org/papers/h0009>

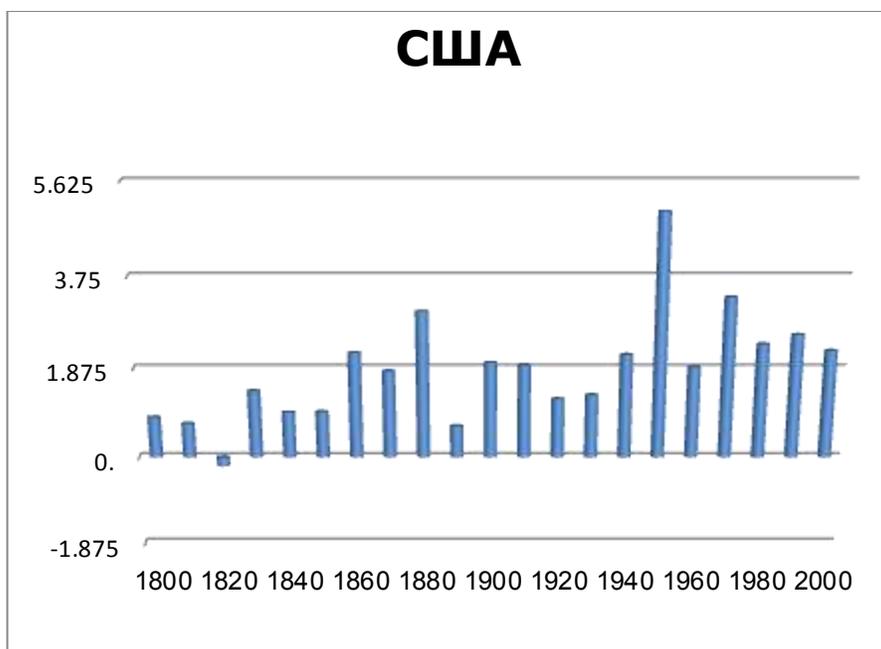
Acemoglu Daron, [Robinson](#) James A., [Verdier](#) Thierry Can't We All Be More Like Scandinavians? Asymmetric Growth and Institutions in an Interdependent World NBER Working Paper No. 18441 Issued in October 2012 <http://www.nber.org/papers/w18441> (2015 version <http://economics.mit.edu/files/11377>)

Bordo Michael D., Redish Angela, Rockoff Hugh Why didn't Canada have a banking crisis in 2008 (or in 1930, or 1907, or . . .)? Economic History Review, 68, 1 (2015), pp. 218–243

Jonathan Bean Big Government and Affirmative Action: The Scandalous History of the Small Business Administration University Press of Kentucky 2001

Приложение 1 к главе «Финансовые кризисы и институциональные провалы»: исторические средние темпы роста подушевого ВВП в некоторых странах

Средние за десятилетие темпы роста подушевого Валового внутреннего продукта в США



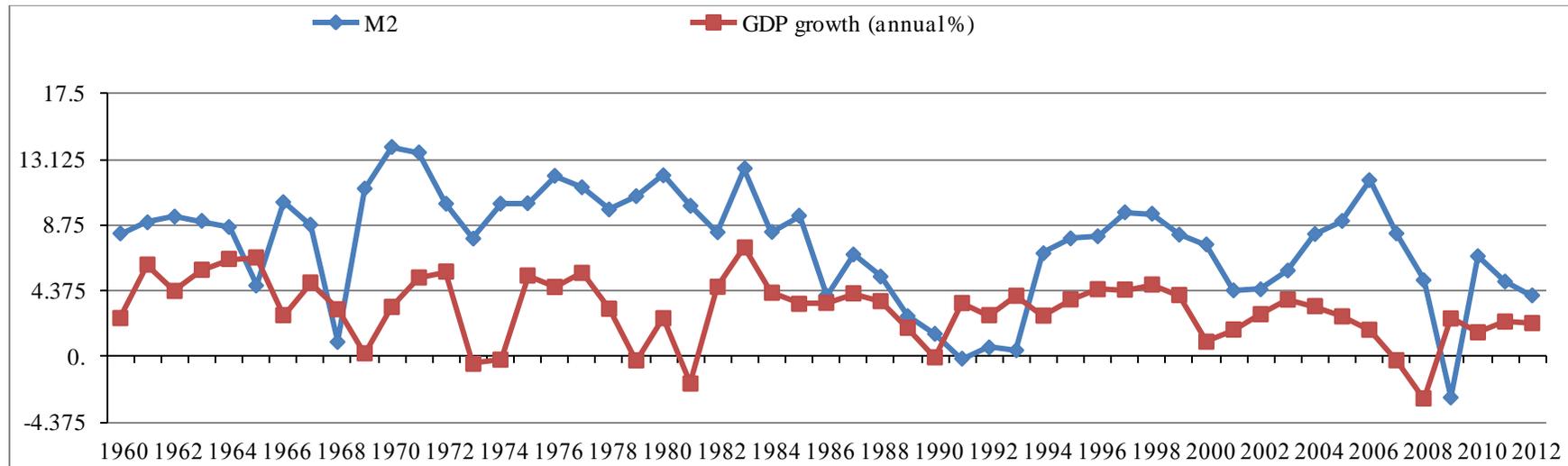
Источник: Barro Dataset

Если не считать аномального «восстановительного» роста после Великой депрессии в 1940-х, наивысшие показатели достигались в 1870-е и в 1960-е годы. В первом случае – с использованием притока иностранных инвестиций. Однако десятилетие перед гражданской войной (1850-е годы) дало темпы роста свыше 2%, вполне приличные для послевоенных десятилетий даже и без значимого притока иностранных инвестиций, не говоря уже об отсутствии кредитной экспансии.

В поддержку объяснения погони за капитализацией (курсом акций) вместо прибыли тем, что избыточная денежная масса в поисках применения вливается на фондовый рынок и обуславливает сравнительно длительные периоды роста курсов акций большинства крупных компаний.

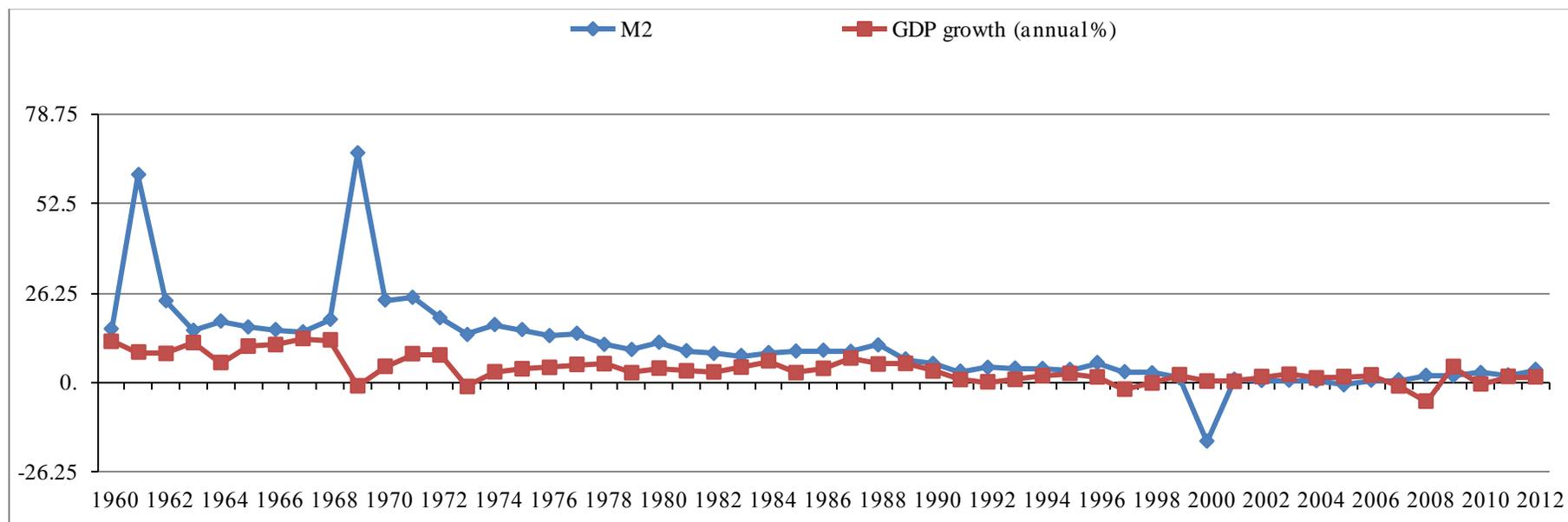
Примеры США, Японии и Великобритании показывают заметное превышение роста индикатора денежной массы над темпами роста ВВП (по Франции и Германии мало данных, хотя имеющиеся наблюдения также подтверждают подобную тенденцию). Здесь использован индикатор денежной массы M2 (включает кроме банкнот в обращении чеки, срочные вклады а также сберегательные депозиты) как чаще всего используемый при прогнозировании инфляции. Источник – данные Всемирного банка (World Development Indicators).

США



Рост ВВП США за период наблюдения Всемирного банка – 1960-2012 в 5.06 раза, рост индикатора М2 денежной массы в 45.3 раза, рост индикатора М1 (наличные и срочные вклады) в 17.9 раза

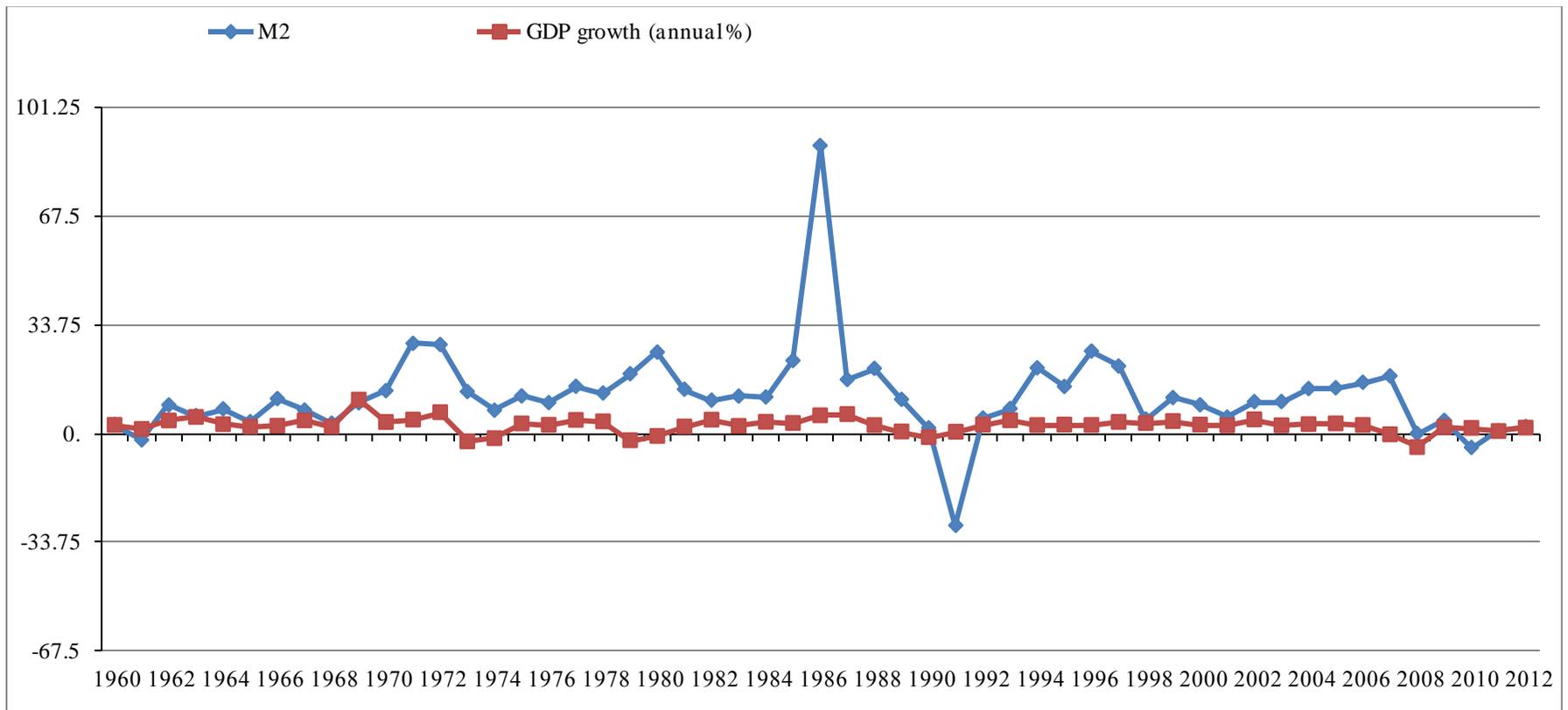
Япония



Рост ВВП Японии за 1960 – 2012 – в 7,3 раза, рост индикатора М2 в 147,2 раза, рост денежной массы - индикатор М1 в 144,2 раза.

Великобритания

Рост ВВП Великобритании за 1960-2012 - в 3,65 раза, рост индикатора М2 в 248,1 раза, рост денежной массы - индикатор М1 в 241,5 раз.



Приложения к Книге 1

Приложение 1 Оценка значимости некоторых институтов для современного экономического роста

Анализ стран с переходной экономикой

Основные проверяемые гипотезы

1. Ключевое значение для создания благоприятного инвестиционного климата в стране имеют гарантии базовых прав — собственности и «расширенной» неприкосновенности личности, а также то, насколько эти права укоренены в обществе.

2. Собственно «экономические» институты значимы лишь настолько, насколько они способствуют укреплению базового права — права на частную собственность и ее надлежащих гарантий. Значит, чем более явно и прямо связана та или иная норма с гарантиями частной собственности, тем выше может быть ее значимость при оценке влияния на показатели экономического роста, благосостояния и делового климата.

3. Спрос на институты со стороны населения, отражающийся, в частности, в итогах выборов, способствует их, институтов, импорту. Эта ранее уже тестируемая гипотеза проверяется в данной работе на расширенной выборке стран.

4. Поскольку динамика, стабильность и уровень доходов влияют на предпочтения избирателей, целевая финансовая поддержка лояльных реформаторам групп населения может применяться для укрепления коалиции в поддержку реформ.

5. Оккупация страной-экспортером, люстрации, иные ограничения избирательных прав, присоединение к союзу правовых государств с делегированием союзу части полномочий переходного государства (особенно полномочий судебной власти), а также создание жестких конституционных рамок могут сужать поле выбора как избирателей, так и политиков, сокращая для них издержки принятия решений.

Модель

Предполагается, что экономический рост зависит от широкого набора факторов: от стартового уровня, от набора показателей бюджетной и налоговой политики, от наличия природных ресурсов, от политических и правовых институтов.

В каждом случае по статистическим данным или по данным, формально описывающим институты, с помощью набора логических переменных проверяется наличие статистически значимой взаимосвязи между ростом и фактором и выявляется знак взаимосвязи. Темпы роста (Y) зависят соответственно от: i -го институционального фактора (F_i), политического фактора (F_p), исходного уровня экономического развития (F_{st}):

$$Y = Y(F_i); Y = Y(F_p); Y = Y(F_{st}).$$

Институциональные факторы — это наличие той или иной нормы в национальном законодательстве, статистика обращений в Европейский суд по правам человека, наличие проигранных правительством дел в судах (в каждой каденции рассматриваемого периода)

и др. Наличие признаков независимого суда или эффективных процедур защиты прав в международных инстанциях, вероятно, должно снижать риски ведения дел.

Политические факторы — уровень электоральной поддержки реформаторов и их оппонентов, определяемых по формализованной методике; стратегия экономической политики (финансовая стабилизация осуществляется в течение года или двух лет или растягута во времени). Исходный уровень экономического развития — стартовый ВВП на душу, баланс бюджета.

Перечисленные институциональные и политические факторы, как предполагается, влияют на уровень доверия в экономике, на индивидуальные оценки политических рисков (политических, к примеру, в случае прихода к власти антиреформистской партии, провозглашающей необходимость национализации или расправы со своими оппонентами).

Ниже, в табл. III.2 и III.4, приведены данные о части результатов регрессионного анализа, включая все результаты, оказавшиеся статистически значимыми.

В табл. III.3 приведены данные о части наиболее показательных регрессий, оказавшихся незначимыми.

Данные

Для применения формального анализа были использованы следующие данные: статистика международных финансовых организаций — Международного валютного фонда (International Financial Statistics, December 2001) Всемирного банка (World Development Indicators, 2003) и национальных статистических ведомств; электоральная статистика по тем странам, где проходили свободные — по использованному нами определению — выборы; нормы национальных конституций и иных законодательных актов. Данные источники информации применялись для определения значений институциональных переменных; данные международных и национальных правозащитных организаций, а также национальных экспертов. Так же как и данные предыдущего источника информации, данные правозащитных организаций и оценки экспертов использовались для определения значений институциональных переменных. При этом принимались во внимание ответы национальных экспертов только на вопросы о наличии или отсутствии судебных прецедентов (правоприменительных практик) или о наличии публикаций, подпадающих под определение «оппозиционные». Использование подобного источника информации позволило избежать, с одной стороны, трудоемкого поиска данных в многочисленных национальных банках информации, а с другой — субъективных оценок, получаемых при балльных оценках или ранжировании; статистика обращений стран Центральной и Восточной Европы в Европейский суд по правам человека за 1990-е гг.

Остановимся несколько подробнее на таком компоненте, как электоральная статистика по странам, где проходили свободные, в соответствии с принятым нами определением, выборы.

Далеко не по всем странам удавалось собрать полный набор сопоставимых данных. Поэтому для анализа использовались лишь линейные регрессии, в каждой из которых

число наблюдений определялось доступностью информации. Соответственно для каждого соотношения мы специально указывали число наблюдений (см. табл. III.2 и III.3).

Выбор переменных зачастую определялся издержками доступа к данным и возможностью сбора сопоставимых данных.

Набор стран

В таблице III.1 представлен список стран, по которым удалось собрать достаточный объем информации для проведения формального анализа, с указанием рассматриваемого периода и краткой характеристикой проводимых реформ.

Таблица III.1

Страны и периоды перехода

Страна	Рассматриваемый период	Примечания
Западная Германия	1948—1957	Модернизация под давлением США
Италия	1946—1955	То же
Япония	1946—1955	» »
Испания	1977—1986	Демократизация южноевропейских стран в 1970—1980-х гг.
Португалия	1975—1984	Демократизация южноевропейских стран в 1970—1980-х гг.
Греция	1975—1984	Демократизация южноевропейских стран в 1970—1980-х гг.
Тайвань	1950—1991	Период авторитарной модернизации
Тайвань	1992—2001	Период демократического развития
Корея	1996—1992	Период авторитарной модернизации
Корея	1993—2002	Период демократического развития
Босния	1992—2001	Спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Болгария	1990—1999	То же
Хорватия	1992—2001	» »
Чехия	1990—1999	» »
Восточная Германия	1990—1999	Поглощение, спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС

Венгрия	1990—1999	Спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Эстония	1990—1999	Восстановление независимости, спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Латвия	1990—1999	То же
Литва	1990—1999	» »
Македония	1992—2001	Спрос на вхождение «в Европу», в том числе и формально в ЕС
Молдова	1992—2001	То же
Черногория	1992—2001	» »
Польша	1990—1999	» »
Румыния	1990—1999	» »
Сербия	1992—2001	» »
Словакия	1990—1999	» »
Словения	1992—2001	» »
Грузия	1992—2001	Спрос элиты только на гарантии развитых стран в сфере безопасности, сохранения независимости
Армения	1992—2001	Слабовыраженный спрос на вхождение «в Европу», значимый фактор — война
Албания	1992—2001	Слабовыраженный спрос на вхождение «в Европу»
Украина	1992—2001	Спрос элиты только на гарантии развитых стран в сфере безопасности, сохранения независимости
Россия	1992—2001	Слабовыраженный спрос на вхождение «в Европу» в сочетании с острой и ярко выраженной проблемой «потери империи» и соответствующей национальной идентичности, затрудняющей формирование коалиции в поддержку реформ
Монголия	1991—2000	Слабовыраженный спрос на «вхождение в Европу»
Индонезия	1967—1998	Авторитарная модернизация
Азербайджан	1992—2001	То же
Киргизия	1992—2001	Слабовыраженный спрос на вхождение «в Европу»

Казахстан	1992—2001	Авторитарная модернизация
Беларусь	1992—2001	Слабовыраженный и (среди политической элиты) ограниченный по времени — до 1994 г. — спрос на вхождение «в Европу»
Сингапур	1959—1990	Авторитарная модернизация
Малайзия	1971—2000	То же
Мексика	1992—2001	Демократическая модернизация
Бразилия	1986—1995	То же
Аргентина	1983—1992	» »
Чили	1976—1985	Модернизация с авторитарной и демократической фазами
Гватемала	1986—1995	Авторитарная модернизация, страна находилась в состоянии гражданской войны
Никарагуа	1991—2000	Демократическая модернизация
Турция	1983—1992	Наложение политических институтов демократии на результаты попыток авторитарной модернизации
Египет	1976—1985	Умеренно националистический вариант авторитарной модернизации
Китай	1979—1988	Коммунистический (партийный) вариант авторитарной модернизации
Лаос	1991—2000	То же
Вьетнам	1991—2000	» »

Основные результаты

Таблица П1.2

Результаты регрессионного анализа

№ п/п	Объясняемая переменная	Независимая переменная с коэффициентом	Число наблюдений	R^2 — нормированный	t-статистика
1	$GDP_{10/pre}$ — отношение объема ВВП через 10 лет	$0,303 \cdot GDP_{osmall}$ — стартовый уровень ВВП на душу ниже 1500 долл. в ценах 1990 г.	47	0,071	2,130

	реформ к предкризисному уровню	(логическая)			
2	$GDP_{10/pre}$	$0,677 \cdot Balance_0$ — баланс бюджета в первый год реформ	21	0,430	4,010
3	$GDP_{10/pre}$	$0,513 \cdot Desinfl$ — подавление инфляции за один стабилизационный эпизод (логическая)	21	0,217	2,388
4	$GDP_{10/pre}$	$0,58 \cdot CivServ$ — наличие нормативной и действующей АГС (логическая)	27	0,306	3,338
5	$GDP_{10/pre}$	$0,476 \cdot EHRCad$ — число дел, принятых к рассмотрению Евросудом по ПЧ	25	0,193	2,597
6	$GDP_{10/pre}$	$0,446 \cdot EHRCsat$ — число удовлетворенных исков	25	0,164	2,390
7	$GDP_{10/pre}$	$0,458 \cdot FreeMed$ — деятельность оппозиционных СМИ без давления правоохранительных органов (логическая)	25	0,176	2,472
8	$GDP_{10/pre}$	$0,439 \cdot GovCourtfl$ — наличие в каждой каденции дел, проигранных правительством	25	0,158	2,343

Источник: см.: <http://instacon.ru/files/an1/data01.csv>;
<http://instacon.ru/files/an2/data02.csv>.

Статистически незначимыми оказались все переменные, связанные с налоговым законодательством, законодательством о банках и банковской деятельности; переменные, описывающие административные барьеры и издержки доступа к гражданскому правосудию по реализации договорных обязательств (издержки начала бизнеса и правового принуждения к исполнению договоров). Незначимыми оказались также действия правительств по присоединению к международному союзу правовых государств, как правило к ЕС, и многие другие.

Большинство значимых переменных связано:

- с реформой силовых структур (альтернативная гражданская служба, преследование функционеров, связанное, как правило, с деятельностью репрессивных органов авторитарного или тоталитарного режима);
- с выбранным сценарием финансовой стабилизации;
- с эффективностью судебной защиты прав человека и независимостью суда. При этом наибольшей (после электоральной поддержки реформистов — см. табл. III.4) объясняющей способностью отличаются соотношения, отражающие эффективность финансовых стабилизационных мер правительства в первые годы реформ.

Значимым является фактор свободной прессы. Точнее, в нашем случае оппозиционной, что несколько у́же. Соотношение 7 табл. III.2 и соотношения 1—3 табл. III.3 (см. ниже).

Институт свободы слова и независимости прессы имеет компонент, связанный с неприкосновенностью личности: свобода слова может трактоваться как неприкосновенность личности, критикующей власть и влиятельных сограждан. В отсутствие свободы слова резко ослабляются гарантии неприкосновенности личности в узком смысле слова — снижается прозрачность следствия и суда, снижается их качество и т.д. Однако эффект обеспечиваемой свободой слова и свободной прессой прозрачности имеет и более прямое экономическое значение. Без свободной прессы, заинтересованной в разоблачениях, резко снижаются эффективность государственного управления, расходования бюджетных средств, качество принимаемых законов. Свободная пресса — ключевое условие эффективности процедур современного административного управления, сервисного государства, ориентированного на результат бюджетирования, потому что, как только государственный служащий становится «непросвечиваемым» для прессы, его стимулы к оппортунистическому поведению, к сокрытию информации, к раздуванию необходимых для выполнения задачи его ведомства средств оказываются не сбалансированными угрозой разоблачения или, по меньшей мере, критики журналистов и экспертного сообщества.

Свободная пресса при условии ее действия в рамках конкурентного рынка является также инструментом обеспечения прозрачности крупных корпораций, предлагающих свои акции неопределенному кругу лиц. Механизм стимулов здесь примерно такой же, как и в случае с государством.

Не выявлено существенной зависимости успеха реформ (скорости преодоления постреволюционной рецессии) от государственно-политического устройства (федерация или унитарное государство, парламентская или президентская система — см. исходные данные для анализа в Приложении II).

Не выявлена также зависимость экономического роста от каких-либо особенностей конституционного правосудия³⁴⁴.

Часть соотношений, оказавшихся статистически незначимыми, приведена в табл. III.3.

Таблица III.3

Институциональные переменные, оказавшиеся незначимыми

№ п/п	Объясняемые переменные	Независимые переменные с коэффициентом	Число наблюдений	R ² — нормированная	t-статистика
-------	------------------------	--	------------------	--------------------------------	--------------

³⁴⁴ Исходный материал для формализованного анализа см.: Мау, Жаворонков, Яновский и др., 2003.

				нный	тика
1	2	3	4	5	6
1	$GDP_{10/pre}$ — отношение объема ВВП через 10 лет реформ к предкризисному уровню	Число процедур, необходимых для регистрации бизнеса	35	— 0,027	— 0,309
2	$GDP_{10/pre}$	Количество дней, затрачиваемых на регистрацию	35	— 0,019	0,594
3	$GDP_{10/pre}$	Цена регистрации, % в НДС на душу населения	35	— 0,004	0,930
4	$GDP_{10/pre}$	Минимальные требования к уставному капиталу	35	— 0,018	0,641
5	$GDP_{10/pre}$	Число процедур, необходимых для принуждения к исполнению контракта через суд	35	— 0,030	0,003
6	$GDP_{10/pre}$	Количество дней для такой реализации условий контракта	35	0,007	1,117
7	$GDP_{10/pre}$	Издержки по принуждению к исполнению контракта через суд, % к ВВП на душу населения	35	— 0,023	— 0,495
8	$GDP_{10/pre}$	Временные издержки на процесс банкротства	31	— 0,025	— 0,510
9	$GDP_{10/pre}$	Денежные издержки на процесс банкротства, % к имуществу банкрота	31	— 0,034	— 0,107
10	$GDP_{10/pre}$	Максимум возмещения депозита в системе страхования вкладов	46	— 0,023	— 0,041
11	$GDP_{10/pre}$	Наличие института ограниченного (неполного) возмещения мелких вкладов	46	— 0,022	— 0,154

12	$GDP_{10/pre}$	0,161 · Смещение главы государства исключительно по процедуре импичмента (правоприменительная практика)	47	0,060	1,974
13	$GDP_{10/pre}$	Парламентская республика (логическая переменная)	47	0,000	1,002
14	$GDP_{10/pre}$	Федерация (логическая переменная)	47	0,001	1,028

Если учесть вполне очевидную взаимозависимость способности реформаторского правительства быстро осуществить финансовую стабилизацию, поставить под контроль бюджетный дефицит и готовности общества принимать решительные меры в экономике, то роль гарантий базовых личных прав следует признать ключевой для успеха реформ. Ведь именно эти институты и являются в первые годы реформ, когда их трудности налицо, а плодов будущего экономического роста еще приходится ждать, основным достижением реформаторов. Если общество ценит их высоко, оно продлевает мандат реформаторов, несмотря на спад в промышленности и неясные перспективы адаптации к свободному рынку. А значит, опубликованная нами в 2001 г. вместе с первым тестом гипотеза (Мау, Жаворонков, Черный, Яновский, 2001) о значимости спроса на институты общества «Rule of Law» получает дополнительное подтверждение.

Аналогичные результаты были получены ранее, при анализе институциональных особенностей российских регионов в 1990-х гг. Представляется плодотворным сравнение полученных и приведенных выше результатов с основными результатами формализованного сравнительного институционального анализа по данным российских регионов. Прежде всего это полезно для объяснения причины не слишком высокой объясняющей способности всех соотношений, не учитывающих спрос на институты (электоральную статистику) (табл. III.4).

Таблица III.4

Основные результаты статистического институционального анализа по данным российских регионов

№ п/п	Вид зависимости	Описание переменных	R^2 — нормированный	t-статистика
1	2	3	4	5
1	$SmVemprl = 35,753 +$	Объясняемая переменная — занятость в малом бизнесе в российских регионах, 2001	0,521	2,1048,554

5	SmBemplDyn = 6,162 + + 1,315 · HROactCourt	Независимая переменная: см. выше, соотношение (4)	0,121	3,369
6	SmBemplDyn = 3,606 + + 315 · EL99Reform	Независимая переменная — голосование за реформаторов на выборах 1999 г. в регионе	0,225	4,778
7	FOR_DIRINV = 155 + + 0,374 · Dumm_Rent — — 0,251 · RestPrice	Объясняемая переменная: прямые иностраннные инвестиции в 1996—1999 гг. Независимые переменные: Dumm_Rent — дамми на нефте- и газодобывающие регионы (получающие часть рентных платежей); RestPrice — действующие или отмененные по протесту прокуратуры на территории региона нормативные акты: ограничение цен	0,172	3,557 — 2,384

Источник: Мау В., Жаворонков С., Яновский К. и др. Политические и правовые источники инвестиционных рисков в российских регионах. М.: ИЭПП, 2002; рабочие материалы по проекту.

Статистически надежные результаты, показывающие связь между индикаторами инвестиционного климата в российских регионах и показателями качества гарантии базовых прав (неприкосновенности личности) — применения наказаний за нарушение прав человека, за преступления против правосудия (фальсификацию доказательств и т.п.), имеют небольшую объясняющую способность. Резонно было бы ожидать, что эти институты не столь существенно различаются от региона к региону в федеративном государстве, но куда более существенно — между странами. Однако и при анализе международных данных мы не получаем объясняющей способности свыше 20%, если не используем электоральной статистики.

Это может быть объяснено отсутствием возможности собрать сопоставимую судебную статистику по значительному числу стран (хотя бы для панельной регрессии). Такая возможность отсутствует как в силу естественных отличий законодательства, так и, главным образом, в силу трудоемкости сбора соответствующих данных.

Однако такая задача не представляется принципиально неразрешимой. А настоящее исследование, в котором используются данные по трем показателям качества институтов, защищающих права личности, — число обращений в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), число удовлетворенных исков и наличие в каждой каденции дел, проигранных правительством, не может дать объяснения, сопоставимого по качеству с национальной судебной статистикой. Правда, в национальной судебной статистике ряд индикаторов

имеет неоднозначную трактовку (например, число удовлетворенных жалоб на незаконный арест, сигнализирующее либо о низком качестве работы правоохранительных органов, либо о жестких критериях суда). Но они могут быть проверены сравнением с другими показателями и с аналогичной статистикой в стабильных правовых государствах.

Многое здесь может объяснить сам факт проведения решительной, включающей массовую замену персонала реформы правоохранительных органов и судебной системы. При проведении такой реформы наличие установленных судом фактов незаконных арестов — сигнал возможного неблагополучия системы в целом. При отсутствии же подобной реформы это, вероятнее всего, позитивный сигнал возможности с помощью внешнего общественного давления добиться реализации своих прав даже в рамках заведомо репрессивной системы правосудия и правоохраны.

Число обращений в ЕСПЧ в странах «старой Европы» сравнительно велико. Этот факт объясняется скорее всего не трагической безысходностью положения личности в этих странах, а уровнем правовой культуры, что позволяет адвокату использовать дополнительный инструмент для решения проблем своих клиентов. Это сравнение как раз дает основание утвердиться в мысли о полезности использования такого индикатора для переходных стран и раскрывает связь экономических показателей с конкретным институтом, защищающим базовые личные права, — адвокатурой.

Другой проблемой является сопоставимость объясняемой переменной в модели работы 2002 г. (Maу и др., 2002) и настоящей. Несопоставимость (точнее, неполная сопоставимость) данных о занятости в малом и среднем бизнесе мешает использовать этот очень важный показатель в международной модели. Изменение определения понятия «малое предприятие» по занятости с «не более 200» до «не более 100» в 1996 г. привело к существенному снижению среднесписочного числа занятых в России (рис. III.1). Это иллюстрирует и проблему расчетов по выборке переходных стран. Хотя на качественном уровне разница в официально регистрируемой занятости в бизнесе, который можно было бы отнести к понятию «средний и малый» (*Small and medium enterprises — SME*³⁴⁵), составляющая в России 10—15% и в странах Центральной и Восточной Европы³⁴⁶ 25—75%, более чем очевидна.

³⁴⁵ Не более 250 занятых — см.: www.srdc.metu.edu.tr/w ebpage/projects/hermes Project/documents/abproje1.doc или http://www.nel.co.uk/raising_finance_eligible.html#.

³⁴⁶ См. статистику российских малых предприятий: <http://docs.rcsme.ru/rus/RC/Statistics/>; ср. с данными <http://www.unesco.org/indust/sme/stat95.htm>: Польша — почти s занятых (табл. 5 — данные о занятости в малом и среднем бизнесе на середину 1990-х гг.); Словакия — около 30%; Болгария на 1998 г. — 44%, включая средние предприятия (от 100 до 250 занятых), и 31% на малых предприятиях (до 100 занятых) <http://www.nsmsb.org/nsmsb1.doc> — сайт Национальной ассоциации малого и среднего бизнеса.

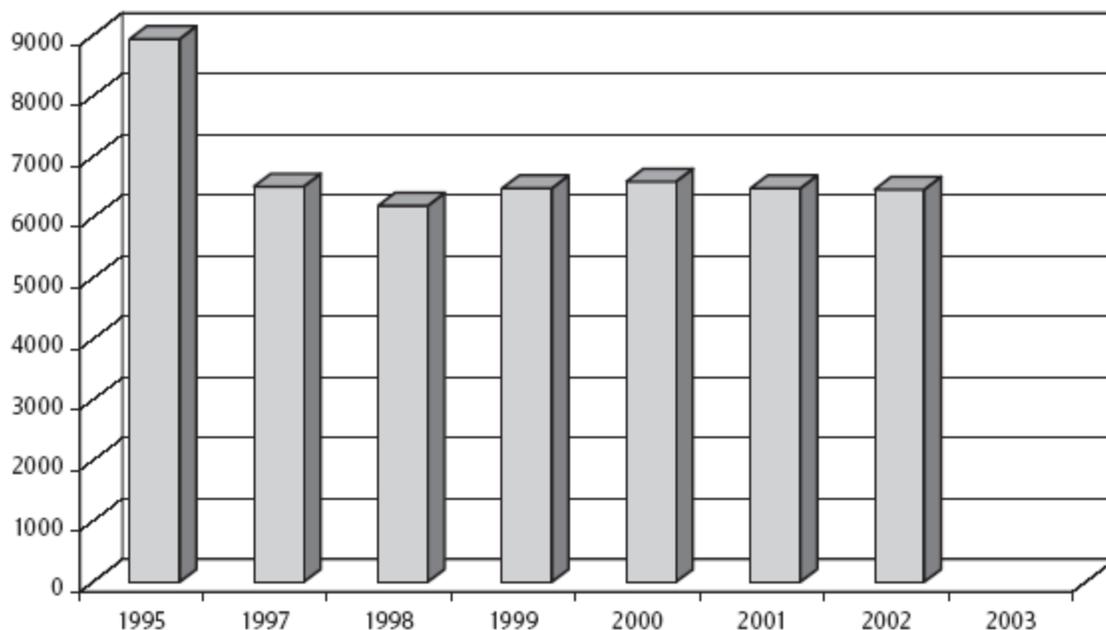


Рис. П.3. Динамика занятости в малом бизнесе, 1995—2002 гг., тыс. человек

Диаграмма наглядно демонстрирует исчерпанность импульса реформ 1992 г. для развития малого бизнеса. Отсутствие данных за 2003 г. не позволяет оценить результаты «дерегулирования». В свете результатов данной работы можно прогнозировать небольшое увеличение занятости в 2003 г. в связи с проведением этих реформ, снижающих фактические ограничения частной собственности, налагаемые избыточным регулированием. Прогнозируем также спад занятости в последующие годы в связи с ослаблением гарантий неприкосновенности личности, если эта негативная тенденция начала века не будет преодолена в ближайшее время.

Полученные результаты не дают возможности установить точную шкалу значимости институтов. Однако этих результатов вполне достаточно для того, чтобы сфокусировать наше внимание на ключевых правах, входящих в набор базовых индивидуальных прав. Это набор институтов, обеспечивающих неприкосновенность личности. Кроме свободы слова это эффективность судов, адвокатуры и неправительственных правозащитных организаций. Соотношения 5, 6, 8 табл. П.2 и 1—5 табл. П.3 подтверждают предположение о высокой значимости для человека вообще и для рационального «экономического» человека тем более собственной жизни, свободы (по крайней мере, инверсии тюремного или аналогичного заключения) и безопасности.

Неявные предпосылки неинституциональной экономической теории

Представленные выше выводы кажутся вполне тривиальными. Однако, как было показано в Обзоре литературы, такой подход отнюдь не является в современной экономической науке ни общепринятым, ни популярным. Объяснение этому феномену может быть найдено, если учесть, что «основные силы» экономической науки сосредоточены в странах «Rule of Law» и большинству ученых не приходит в голову обращать внимание на, казалось бы, «политические» институты. Даже в тех случаях, когда предметом анализа экономиста становятся страны, в которых уровень

государственного и общественного насилия в отношении личности вопиюще высок, западные коллеги проходят мимо, полагая, видимо, что эти печальные обстоятельства должны быть предметом анализа политолога или моралиста³⁴⁷. В качестве же причин экономических неурядиц приводятся стандартные — избыточность государственного вмешательства (государственная собственность, регулируемые цены).

В то же время не столь уж удаленный от Африки Израиль являл собой печальный пример чрезмерной государственной активности на протяжении четырех послевоенных десятилетий. Фрагменты антирыночного законодательства значительны и по сей день, налоговая нагрузка весьма тяжела. Ситуация усугубляется затяжным конфликтом со всеми соседями, включая тех, с кем формально заключен мир. Только темпы экономического роста даже при отсутствии африканских природных ресурсов³⁴⁸ несопоставимы с африканскими. Единственным серьезным институциональным отличием Израиля от африканских стран в этот период было наличие гарантий от насилия со стороны соседей, общины, полиции, госбезопасности в отношении предпринимателя, добившегося успеха, даже если этот успех вызывает неприязнь сограждан. Предпринимателя тихо ненавидели, но не сажали, не убивали, не грабили его дом и не уводили в рабство жену, что существенно сказывалось на предпринимательском климате.

Ученые переходных стран, которые легко могут сравнивать ситуации, стимулы хозяйствующих субъектов и правоприменительные практики принципиально различных правовых систем, находятся в данном направлении институциональных исследований в заведомо выигрышном положении. Это положение позволяет сделать следующее обобщение, которое представляется важным итогом проведенных нами работ: *полученные в течение 2001—2003 гг. результаты сравнительного анализа значимости для переходной экономики различных институтов позволяют выдвинуть предположение о том, что неоинституциональная экономическая теория в целом построена на важном, хотя и неявном (имплицитном) допущении о наличии и укорененности в обществе того набора институтов, которые мы обозначили во Введении как базовые индивидуальные права и свободы.*

Прямые или косвенные указания на эту предпосылку присутствуют или просматриваются у М. Олсона (2000), Д. Стиглица (Куда идут реформы, 1999), Р. Ла-Порта, А. Шляйфера и Р. Вишны (1996). Но удобнее всего, как представляется, сослаться на К. Эрроу и его знаменитую теорему, точнее, на допущение об отсутствии диктатора. Еще точнее — на то, как в действительности при необходимости верификации на страновых наблюдениях можно было бы верифицировать наличие или отсутствие лица, чье решение определяет общественный выбор.

Эти предпосылки выявляются при сопоставлении институциональных систем «Rule of Law» и «Rule of Force». Современный опыт показывает, что диктатор может более или менее благополучно существовать и при конкурентных выборах, на которых на каждый участок можно допустить десяток независимых иностранных наблюдателей, и при строжайшем выполнении самого совершенного законодательства о выборах.

Диктатор может править даже при наличии парламентской оппозиции (и даже если она составляет большинство в парламенте). Он предопределяет любые решения, даже

³⁴⁷ См.: Колье П., Гуннинг Я.В. В чем причины медленных темпов экономического роста Африки // Очерки о мировой экономике: Выдающиеся экономисты мира в Московском центре Карнеги. М.: Московский центр Карнеги, 2002.

³⁴⁸ Правда, при наличии еврейского человеческого капитала.

формально не национализируя собственность. Он, по выражению А. Гитлера, лишь «социализирует людей». К Э. Шеварднадзе и Р. Кочаряну применить определение «диктатор» в строгом смысле нельзя, несмотря на многочисленные и обоснованные претензии оппозиции и международных наблюдателей к процессу проведения выборов и подсчета голосов, несмотря на то что фальсификации были самыми чудовищными: «мертвые души» в списках избирателей составляли 10% населения страны, а явка в отдельных районах — 106%. Шеварднадзе игнорировать оппозицию не мог, не может этого и Кочарян; соответственно они не могут со 100%-ной возможностью провести любое решение, которое считают оптимальным.

А вот духовный лидер Ирана аятолла Хомейни пока еще может игнорировать оппозицию, несмотря на оппозиционное большинство в парламенте и даже на «оппозиционного» президента. «Президент» Тейлор в Либерии до недавнего времени тоже мог. Его ключевой лозунг во время «предвыборной» кампании был начертан на плакатах малолетних солдат его армии: «Он убил мою маму, он убил моего папу, я голосую за него». Смысл этого лозунга прост и понятен каждому, родившемуся и выросшему в обществе, основанном на власти силы. Тейлор указывал своим оппонентам, а также тем, кто обдумывал возможность проголосовать за оппонентов, на свою решимость и способность физически их уничтожить. Поэтому оппозиция имела смысл только как альтернативная вооруженная банда. Выборы же теряли всякий смысл. Этот же нехитрый механизм объясняет и результаты всех выборов в Чечне начиная с 1991 г., независимо от того, голосовало подавляющее большинство за единство с Россией или за независимость.

Если можно убить или, не ограничивая себя процедурой закона, посадить любого, процедуру выборов можно сохранить. Она ни на что не повлияет. Ни один рациональный субъект, выбирающий в известной ситуации жизнь, а не кошелек, отказ от акций, а не тюремное заключение, т.е. имеющий лексикографические предпочтения в отношении жизни и свободы, не пожелает бросить диктатору вызов.

Итак, при отсутствии гарантий жизни и неприкосновенности личности выборы перестают быть выборами, оппозиция и пресса — реальными контролерами власти, собственность — собственностью. Действительно, частная индивидуализированная собственность является таковой лишь до тех пор, пока собственник на свободе. Иначе издержки распоряжения ею возрастают многократно, а использование и обладание становятся почти полностью невозможными. Более того, возможность сохранить хотя бы юридический титул собственности становится весьма маловероятной, если мы принимаем допущение о лексикографическом характере предпочтений модального субъекта относительно своей жизни и свободы по отношению к другим благам. При таких предпочтениях он охотно меняет титул обесценившейся для него собственности на свободу (или даже просто на жизнь): соглашается продать акции аффилированному с властями лицу по символической цене или переписать недвижимость на имя такого лица и т.п.

Анализ панели из 13 крупных стран по данным о росте за 2000 лет

В выборку включено 13 крупных стран. Размеры страны и численность населения несколько уменьшают воздействие случайных факторов, конъюнктуры, столь

значимой, к примеру, для Нидерландов — передовой страны, институционального лидера Европы и в определенной мере образца для подражания даже во второй половине XVIII в. Величина экономики по понятным причинам далеко не всегда соответствует размеру территории и численности населения.

Рассмотрим следующие страны:

европейские — Франция, Англия, Германия, Австрия (была действительно крупной в рассматриваемых периодах до 1913 г.), Италия, Россия;

американские — США, Бразилия, Мексика;

азиатские — Китай, Индия, Япония;

африканский Египет (хотя и уступающий соседу — Израилю — по ВВП).

Рассматривались следующие периоды (кроме тех случаев, когда таковые не имеют смысла, например для относительно молодых государств): 0—1000 гг.; 1000—1500, 1500—1820, 1820—1870, 1870—1913, 1950—1973 и 1973—1994 гг.

Объясняемой переменной являются средние темпы роста подушевого ВВП за 2000 лет, независимыми — набор институциональных переменных. Выбор периодов обусловлен основным источником статистических данных о динамике ВВП (*Maddison, 2001*).

Таблица П1.5

Описание независимых переменных

№ п/п	Наименование переменной и ее обозначение	Принимаемые значения и комментарии
1	Отсутствие массовых репрессий и преследований предпринимателей — X_1	Логическое произведение двух переменных; принимает значения: —1 (очевидно, наличествовало либо преследование предпринимателей, либо укрепление властной вертикали посредством массового уничтожения подданных); 1 — оба явления, очевидно, не наблюдаются; 0 — ситуация неочевидна или меняется в течение рассматриваемого периода
2	Традиция специфицированной частной собственности — X_2	Сочетание формальных юридических гарантий частной собственности (т.е. не средневековых «владений», «держаний», а собственности) и соответствующей правоприменительной практики
3	Неприкосновенность личности — X_3	Сочетание законодательного закрепления и соответствующей правоприменительной практики
4	Демократия налогоплательщика — X_4	Власть, налоги и порядок расходования собранных средств устанавливаются решением большинства налогоплательщиков (даже если это одни мужчины)
5	Свобода	Отсутствие «привилегий», лицензий и тому

	предпринимательств а — X_5	подобных разрешительных процедур на старте бизнеса
6	Госрегулирование или высокие налоги — X_6	Введение новых лицензионных и иных разрешительных процедур для бизнеса в XX в.
7	Интервал до 1000 долл. после 1950 г. — X_7	Условные доллары 1990 г.: «1» присваивается странам, сохранившим крайнюю нищету в течение большой части соответствующего периода. Периоды до 1950 г. помечены «0»
8	Интервал до 3000 долл. после 1950 г. — X_8	«1» присваивается странам, находившимся в бедности в течение большей части соответствующего периода. Периоды до 1950 г. помечены «0»

Переменные 7 и 8 необходимы для того, чтобы пометить период, в течение которого специфическим ресурсом экономического роста становятся кража и дарение знаний и технологий из развитых стран (развитыми странами), а также массивные инвестиции развитых стран в человеческий капитал отсталых стран.

Пропуск периода 1913—1950 гг. сделан по той причине, что две мировые войны, изменения границ, массовые миграции и т.п. делают этот период плохо сопоставимым с другими.

Пропуск периода 1950—1973 гг. для Китая связан с сомнениями в достоверности статистики. Отчасти из тех же соображений, но главным образом из-за проблемы сопоставимости не включены в анализ советский и постсоветский периоды российской истории (так как у М. Мэддисона они не разделяются).

Таблица П1.6

Основные результаты анализа

№ п/п	Независимые переменные	t - статист ика	F - статист ика
1	Набор базовых прав (логическое произведение $X_1 \cdot X_2 \cdot X_3$)	6,82	46,48
2	Набор при демократии налогоплательщика (логическое произведение $X_1 \cdot X_2 \cdot X_3 \cdot X_4$)	7,32	53,6

3	Бизнес — климат — свобода предпринимательства при отсутствии избыточного госрегулирования ($X_5 \cdot X_6$)	5,0	25,0
4	X_3 , X_7 (неприкосновенность личности; бедные страны)	7,1 5,03	41,23
5	X_3 , X_6 (неприкосновенность личности; беднейшие страны)	6,36 4,04	33,86
6	Набор при демократии налогоплательщика (логическое произведение $X_1 \cdot X_2 \cdot X_3 \cdot X_4$); X_7 (бедные страны)	8,59 5,72	56,01

Результаты анализа содержательно совпадают с ранее полученными результатами для стран с переходной экономикой (Мау, Жаворонков, Яновский и др., 2003), т.е. условия для стабильного долгосрочного экономического роста складываются по мере укоренения гарантий базовых прав.

Исключением, вполне вероятно, временным, являются бедные страны с высокими темпами экономического роста в конце XX в. Этот случай помечен переменной X_7 (табл. III.6).

Соотношения 1—3 являются парными линейными регрессиями. Соотношение 6, в котором независимыми являются две не коррелирующие друг с другом переменные (как и в соотношениях 4 и 5), включая комплексную (являющуюся логическим произведением «пакета базовых прав личности» и демократии налогоплательщика), демонстрирует наилучшую объясняющую способность.

Демократия, экономический рост, стабильность темпов: 1820—2000 годы

Статистический анализ

А. Пжеворский (*Przeworski et al., 2000*) показал (на 40-летнем периоде 1950—1990 гг. и на выборке из 100 стран), что при отсутствии преимуществ в темпах экономического роста демократии демонстрируют большую по сравнению с диктатурами устойчивость темпов этого роста. Очевидно также, что подавляющее большинство

богатых стран являются демократическими. Таким образом, напрашивается необходимость проверки гипотезы о том, что в исторически долгосрочный период (более 100 лет) демократический строй (точнее — правовая демократия) имеет положительную статистическую связь с темпами роста подушевого ВВП (*May, Жаворонков, Яновский и др., 2003*).

Проведенный нами анализ, разумеется, не является «доказательством» преимуществ демократии и не претендует на это. Подготовленная весьма грубая (в силу многочисленных «восстановлений» пропущенных данных с ослаблением связи³⁴⁹) статистическая иллюстрация показывает наличие очевидной и сильной связи между рядом переменных.

Полученные соотношения не позволяют отвергнуть гипотезу о наличии преимуществ правовой демократии перед любыми альтернативными режимами по имеющимся данным и на исторически долгосрочный период (т.е. *Very Long Run*, если использовать соответствующий англоязычный экономический термин).

Использование индексов, построенных на основании экспертного ранжирования, сопряжено с рядом проблем:

«погрешность оценки» эксперта и ее стабильность (поскольку редко в составлении индекса участвует один эксперт);

множественность мнений экспертов создает проблему сопоставимости оценок по разным странам за одни и те же годы, а в случае ретроспективных оценок — и в разные периоды (если по ним работают разные эксперты).

Шляйфер и его коллеги, описывая индексы демократии и автократии «Полити» (*Polity IV*), также высказывают замечание о том, что индексы смешивают результаты решений и действий правителей и результаты работы обезличенных институтов.

Хотя с последним замечанием можно и поспорить³⁵⁰, однако с учетом иных перечисленных нареканий было решено использовать простой набор логических переменных для оценки политического и правового режима стран в разные периоды 180-летней истории, в течение которой доступны оценки подушевого ВВП для значительного числа стран.

Правительство может проиграть выборы, а проиграв выборы, уходит в оппозицию³⁵¹.

Правительство может проиграть в суде широко освещаемое прессой (т.е. важное политически и/или как правовой прецедент) дело, а проиграв, подчиняется решению суда и выполняет его.

На территории государства свободно действует оппозиционная пресса, т.е. пресса («иные» СМИ), обвиняющая высшее руководство страны в аморальности, опасной для общества недееспособности или в совершении уголовно наказуемых преступлений, и требует его замены на этих основаниях.

Сочетание значения «1» («Истинно») по всем трем переменным означает наличие в стране режима правовой демократии, длительность какого и понадобится в нашем статистическом анализе. Наличие хотя бы одного из трех значений «Истинно» означает

³⁴⁹ То есть с тем, чтобы заведомо не усилить связь искусственно.

³⁵⁰ Сложно вообразить полностью обезличенный институт. Даже в классической правовой демократии, в которой «правят люди, а не законы», личность каждого судьи Верховного суда имеет значение и вызывает бурные споры и дискуссии в сенате; «республика без республиканцев» всегда рискует скатиться к диктатуре именно в силу дефицита личностей-защитников.

³⁵¹ Критерий Гжеворского (*Przeworski et al., 2000*).

наличие режима власти, ограниченной либо законом, либо политической оппозицией, либо относительно свободными СМИ.

Данные

Статистические данные (значения подушевых ВВП) взяты из сборников М. Мэддисона (*Maddison, 2001, 2003*).

Нефтяные монархии не включены в выборку (по ним не «восстанавливались» отсутствующие у М. Мэддисона данные за XIX в.) в силу нежелательности усложнения модели дополнительной переменной.

Продолжительность режима правовой демократии в стране определялась с использованием данных Freedom House, Пжеворского (*Przeworski et al., 2000*), Танина-Львова³⁵².

При этом представляется очевидной *неполная сопоставимость* режима правовой демократии, к примеру, Англии 80-х гг. XIX в. и большинства латиноамериканских демократий в первой половине XX в. (не в пользу последних). Ряд очевидных проблем-провалов учитывался, хотя и грубо, выделением различных состояний демократии:

- а) правовое демократическое государство (RoL Democracy);
- б) правовое государство с элементами демократии (RoL&DemElements);
- в) основы демократического режима с элементами правового государства (Dem_basis&RoLelements);
- г) нелиберальная демократия (IllibDemocracy).

При определении независимости суда мы делали допущение о том, что *известный и хорошо описанный режим* сохраняет эту характеристику на любом интервале, полностью или частично совпадающем с рассматриваемым периодом 1820—2001 гг.

Так, мы не искали примеров независимости судей СССР и КНР и проигрыша в суде Генерального секретаря ЦК КПСС или ЦК КПК соответственно и т.п.

Мы не искали также примеров проигрыша в суде Президента (руководства исполнительной власти) США в каждой каденции. В известной степени мы «закрыли глаза» на период, начиная со «Switch in time — save the nine»³⁵³ до смерти Рузвельта (1937—1945), когда исполнительная власть сумела явным и демонстративным образом восторжествовать над высшим судебным органом, причем используя разнообразные средства — от угрозы увеличения числа членов Верховного суда до морального давления — обвинений (болезненных для консервативных членов суда) в разнузданном судейском активизме.

Великобритания после «Славной революции» (т.е. в течение всего анализируемого периода) рассматривалась как страна с независимым судом.

В качестве убедительных доказательств независимости суда мы склонны принимать процессы, в которых судебные решения шли не только против воли и интересов руководства страны, но и против настроений большинства избирателей, как это было в Третьей республике (Франция) при пересмотре дела Дрейфуса.

³⁵² См.: *Танин-Львов А., 2001*, а также список источников, использованных для сбора данных к Приложению II в работе: *Мау, Яновский, Жаворонков и др., 2007*.

³⁵³ Переход в марте 1937 г. судьи Верховного суда Робертса на «либеральные» позиции был закреплен назначениями, начиная с отставки 18 мая 1937 г. судьи Ван Девантера (Van Devanter), которого сменил «либерал» Хьюго Блэк (Hugo Black); далее за 6 лет сменилось еще 7 из 9 судей Верховного суда.

Внимание при сборе данных было в основном сосредоточено на сообщениях из стран, в которых по разным причинам (связанным с наличием в той или иной форме политической конкуренции) вероятность проявлений независимости судей рассматривалась как ненулевая (1980—1990-е гг. — Египет, Иран, Мали и т.п.).

Это касалось также стран и периодов, в которых оценки экспертов (Freedom House; Fraser Institute — Economic Freedom Index) по отсталым странам оказывались сопоставимыми с оценками стран с прочным режимом правовой демократии (скажем, они попадали в разряд «частично свободных» (*partly free*) по классификации Freedom House). Для тех же целей — поиска стран и периодов, заслуживающих проверки на вероятно независимый суд, использовались данные докладов Государственного департамента США о правах человека.

Представленные М. Мэддисоном данные по большому количеству стран и практически по всем крупным регионам (это позволяет приблизительно оценить интервалы стартового подушевого ВВП еще для нескольких десятков стран) позволяют провести такую оценку для 145 стран.

По многим странам нет данных за XIX в. Для отсталой и недемократической страны при отсутствии данных использовался показатель ВВП на душу населения в 1820 г. на уровне, наименьшем для данной группы стран.

Для стран со стажем демократии, измеряемым десятилетиями, учитывалась максимальная оценка для данного региона; для стран, не имеющих такого стажа или имеющих всего лишь несколько лет опыта демократии в период 1820—2000 гг., выбирался низший уровень. Это приводило к снижению среднего темпа роста подушевого ВВП для демократий и к его повышению для авторитарных стран с тем, чтобы не зависить значение демократии³⁵⁴. То есть «восстановленные» данные заведомо снижают объясняющую способность модели.

Таким образом, «восстановленные» данные касались показателя ВВП на душу населения 1820 г. и не должны были искусственно повысить объясняющую способность модели. Общее число стран в выборке с учетом «восстановленных» значений ВВП 1820 г. составило 145, без такового — 52.

Отмечались следующие наиболее распространенные проблемы и провалы собственно демократии, а также провалы в поддержании режима власти закона и защиты базовых прав личности («Rule of Law»):

несменяемость власти;

проблемы с честным и равным представительством и процедурой регистрации избирателя.

Внутренний (многовековой) опыт самоорганизации еврейских общин учтен следующим образом: показатель предшествующей демократии налогоплательщика для Израиля установлен как 100-летний (табл. III.7).

Таблица III.7

Переменные

№	Обозначени	Описание переменной
---	------------	---------------------

³⁵⁴ Разумеется, это зависило значение стартового ВВП для последующего роста, поскольку в подавляющем большинстве случаев страны с продолжительным опытом демократии отличаются от недемократических стран существенно более высокими темпами роста.

п/п	е переменной	
1	2	3
1	GDPavgrowth	Средние темпы роста подушевого ВВП за период 1820—2000 гг.
2	StartGDP	Подушевой доход на начало периода — 1820 г.
3	DemocrTaxp	Продолжительность периода демократии налогоплательщика
4	RoL Democracy	Продолжительность периода режима правовой демократии в стране (не исключая период демократии всеобщего избирательного права, несмотря на очевидную несправедливость последнего): США, Англия после 1832 г., Франция — Третья рес-публика до 1940 г. и т.п. (высшая исполнительная власть ограничена <i>конституцией, базовыми правами и институтами</i> , т.е. может и проиграть в суде, и уйти в результате поражения на свободных выборах)
5	RoL&DemElements	Правовое государство с элементами демократии (Англия до 1832 г., Голландия в XVII—XVIII вв., Франция — Июльская монархия) оказалось редким типом. «Элементы» означают наличие регулярных выборов, парламента со значительными полномочиями (налоги, бюджет), политическую конкуренцию, наличие <i>базовых индивидуальных прав и институтов</i> ; не каждый налогоплательщик может стать избирателем либо неравенство представительства избирателей отличается, как правило, на порядок и более
6	Dem_basis&RoLelements	Основы демократического режима (<i>свободные выборы</i>) с элементами правового государства (например, Россия, Украина, Румыния 1990-х гг., большинство такого рода режимов в отсталых странах, существующих более одной каденции) — самая распространенная форма демократии в отсталых странах
7	IllibDemocrasy	Основы демократического режима с всеобщим избирательным правом, как правило, при отсутствии

		видимых элементов RoL (например, Венесуэла с начала правления Уго Чавеса (Hugo Chavez) и до введения им «однопартийного управления»; краткосрочные примеры демократий в Африке)
8	RestrictGovt	Любые ограничения государства (правительства) — будь то законом и судом или политической конкуренцией (сумма лет по п. 4, 5, 6, 7)
9	«Relig_Peace»	В стране большинство населения исповедует «неэтический монотеизм» ("монотеизм", не выдвигающий общеизвестный свод этических требований-заповедей в качестве центрального элемента учения и/или принимающий успешное насилие как этическое по определению)
10	Judeo-protest	Преобладание иудео-протестантских ценностей в период становления демократии
11	Polity IV, P4	Variable constructed using Polity IV data set. Polity IV = DEMOC — AUTOC + + 10 DEMOC and AUTOC are variables constructed in Polity IV

Для снижения значимости субъективных оценок период более или менее демократического развития был разделен на 4 категории (переменные 4—7). Общая продолжительность такого периода (ограниченной власти государства) также использовалась в статистическом анализе и дала значимые результаты.

Новые результаты анализа — соотношения 5 табл. III.8.

Таблица III.8

Результаты статистического анализа

№ п/п	Объясняемая переменная	Независимые переменные	Значение коэффициента при независимой переменной (нормированного)	Число наблюдений	t-статистика	R ² -нормированный
1	2	3	4	5	6	7
1	GDPavgrowt	RoL	0,549	145	7,863	0,297

	h	Democrac y				
1a	GDPavgrowt h	RoL Democrac y	0,528	49	4,402	0,265
2	GDPavgrowt h	RestrictG ovt	0,582	145	8,567	0,335
3	GDPavgrowt h	StartGDP	0,333	49	2,420	0,092
4	RoL Democracy	DemocrT axp	0,869	145	20,970	0,753
5	RoL Democracy	StartGDP	0,808	49	9,412	0,646
6	GDPavgrowt h	RoL Democrac y; Relig_Pe ace	0,513 —0,162	145	7,213 —2,275	0,324
7	RoL Democracy	StartGDP Judeo- protest Democr Taxp	0,289 0,308 0,392	145	4,763 5,199 5,615	0,761
8	RoL Democracy	«Relig_P eace» Democr Taxp	—0,107 0,792	145	—2,131 15,779	0,671

Комментарии

Продолжительность режима правовой демократии объясняется стартовым ВВП, наличием иудео-протестантских ценностей и демократией налогоплательщика (соотношение 7), а также господством ислама (негативно) в сочетании с демократией налогоплательщика (позитивно) (соотношение 8).

Таким образом, мы можем существенно дополнить наблюдение Пжеворского и его коллег относительно того, что диктатуры, если чаще и демонстрируют периоды значительно высокого роста, то также чаще приводят к столь же впечатляющим обвалам,

т.е. отличаются нестабильностью роста. Если на сорокалетнем периоде наблюдений (1950—1990) демократия не демонстрировала экономически измеряемых преимуществ, то благодаря обеспечиваемой долгосрочной стабильности она могла бы обеспечить более высокие темпы долгосрочного (150—200 и более лет) роста.

Продолжительность периода наблюдения смягчает проблему сопоставимости технических условий роста. Так, последние десятилетия, характеризующиеся ускорением технического прогресса, обеспечивают более высокие темпы роста. Правда, этот фактор также снижал относительную значимость демократии как фактора роста. Технический прогресс способствует ускорению экономического роста в любой стране, использующей его достижения. Меньшая восприимчивость институционально отсталых стран к инновациям в значительной мере компенсируется несопоставимо меньшими издержками доступа к результатам научных и технических разработок, как правило даже при их легальном приобретении. Зачастую же эти результаты получаются такими странами путем хищения интеллектуальной собственности. Таким образом, даже проекты с коротким сроком реализации и малой чувствительностью к провалам в обеспечении прав собственности могут реализовываться с существенно большей эффективностью, способствуя ускорению экономического роста.

Итак, ускорение научно-технического прогресса в XX в. повлияло на темпы роста (среднегодовые темпы в 1% были вполне удовлетворительным показателем в XIX в., в мирные же периоды XX в. долгосрочные темпы роста могли превышать 3%). Данный фактор дал бы существенные преимущества демократии всеобщего избирательного права перед демократией налогоплательщика при сравнительном анализе этих двух институтов. Это послужило одним из оснований не проводить в данном исследовании такого анализа, хотя отличие этих двух институтов представляется для нас весьма существенным.

Чрезвычайно значимый фактор, также снижающий возможности продемонстрировать значимость демократического режима и тех или иных правовых норм для экономического роста, — исторический эффект источника инвестиций.

Развитые к середине — концу XIX в. страны все без исключения имели опыт правового государства и демократического правления, и в этом состояло их отличие от отсталых. Именно развитые страны, в большинстве своем протестантские, стали источником инвестиций в самом широком смысле — от финансов до знаний и человеческого капитала для всего остального мира.

Далеко не во всех странах и регионах этот капитал был использован эффективно. Очевидно, однако, что все успехи восточноазиатских стран, большинство из которых либо никогда не были демократическими, либо стали таковыми лишь недавно, основаны на эффективном использовании капитала развитых стран. Разумеется, никакое активное сальдо торгового баланса этих стран с Европой и Северной Америкой не было бы возможно без инвестиций, денег, знаний, технических специалистов и менеджеров из тех же регионов.

Литература

- Васильев Л.С.* История Востока: в 2 т. М.: Высшая школа, 1998.
- Верт Н.* История Советского государства. М.: Весь мир, 1997.
- Всеобщая история государства и права. М.: МГУ, 1998.
- Гайдар Е.Т.* Сочинения: в 2 т. Т. 1. М.: Евразия, 1997.
- Гражданское и торговое право капиталистических стран. М.: Высшая школа, 1989.
- Данилов С.Ю.* Правовые демократические государства: очерки истории. Вып. 1. М.: Маркетинг, 1999.
- Де Сото Э.* Иной путь. М.: Catallaxy, 1995.
- Де Сото Э.* Загадки капитала: Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире. М.: Олимп-Бизнес, 2001.
- Жворонков С., Яновский К.* Политическая экономия реформы: механизм принятия решений на этапах революции и стабилизации. М.: Институт права и публичной политики. http://www.ilpp.ru/projects/govern/zhav_yan/zhav_yan0.html, 2001.
- История государства и права России: IX — начало XX века. М.: Манускрипт, 1994.
- История государства и права: хронология / под ред. М.И. Сизикова. М.: Инфра-М, 1996.
- История Европы: в 8 т. Т. 3. От Средневековья к Новому времени. М.: Наука, 1993.
- История Новейшего времени стран Европы и Америки: в 2 т. М.: Высшая школа, 1989, 1993.
- История стран Азии и Африки в Новейшее время: в 2 т. М.: МГУ, 1976, 1979.
- История стран Азии и Африки в Новое время: в 2 т. М.: МГУ, 1989, 1991.
- История Тропической и Южной Африки. М.: Наука, 1989.
- Конституции буржуазных государств. М.: Юридическая литература, 1982.
- Конституция Российской Федерации. М., 1993.
- Кукушкин Ю.С., Чистяков В.М.* Очерк истории Советской Конституции. М.: 1983.
- Кулишер И.М.* История экономического быта Западной Европы. Челябинск: Социум, 2004.
- Куртуа С., Верт Н., Панне Ж.-Л. и др.* Черная книга коммунизма. Преступления. Террор. Репрессии. М.: Три века истории, 1999.
- Лависс Э., Рамбо А.* История XIX века (по изданию Электронная книга ИДДК, 2003).
- Мау В., Жворонков С., Черный Д.* Дерегулирование российской экономики. Научные труды. № 32. М.: ИЭПП. 2001.
- Мау В., Жворонков С., Яновский К. и др.* Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. Научные труды. № 68. М.: ИЭПП, 2003.
- Мау В., Жворонков С., Яновский К. и др.* Политические и правовые источники инвестиционных рисков в российских регионах. М.: ИЭПП, 2002.
- Мау В., Яновский К., Жворонков С. и др.* Институциональные предпосылки современного экономического роста. Научные труды. № 106Р. М.: ИЭПП, 2007.
- Менахем Э.* Еврейское право. Иерусалим: Амана, 1998.
- Непомнин О.Е.* Социально-экономическая история Китая: 1894—1914. М.: Наука, 1980.
- Новая история в документах и материалах / под ред. Н.М. Лукина, В.М. Далина. Вып. 1 и 2. М.: Соцэкгиз, 1934.

- Новая история стран Европы и Америки: в 2 т. М.: Высшая школа, 1986.
- Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS. Весна 1993. Т. I. Вып. 2.
- Романов А.К. Правовая система Англии. М.: Дело, 2000.
- Современные зарубежные конституции. М.: Московский юридический институт, 1992.
- Судебные системы западных государств / под ред. В.А. Туманова. М.: Наука, 1991.
- Танин-Львов А. Выборы во всем мире. Электоральная свобода и общественный прогресс: энциклопедический справочник. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2001.
- Трошин Ю.А. История стран Азии и Африки в Новейшее время. М.: Весь мир, 2004.
- Уолкер Р. Английская система. М.: Юридическая литература, 1980.
- Стиглиц Д. Куда ведут реформы (К десятилетию начала переходных процессов) // Вопросы экономики. 1999. № 7.
- Хрестоматия по всеобщей истории государства и права / под ред. З.М. Черниловского. М.: Юрист, 1994.
- Хрестоматия по всеобщей истории государства и права: в 2 т. / под ред. К.И. Батыра и Е.В. Поликарповой. М.: Юрист, 1996.
- Черниловский З.М. Всеобщая история государства и права. М.: Юрист, 1996.
- Шульце Х. Краткая история Германии. М.: Весь мир, 2004.

Статьи

- Бергер Я. Социально-экономическое развитие рыночных реформ в Китае // Проблемы Дальнего Востока. 2004. № 2.
- Бергер Я. Синие книги как источник для изучения социальных процессов в Китае // Проблемы Дальнего Востока. 2005. № 4.
- Габуев А. Шанхайских коммунистов лишили капиталиста // Коммерсант. 2006. 24 октября. № 199 (3530).
- Гудошников Л., Поляков В. Развитие конституционного права КНР (1988—2004) // Проблемы Дальнего Востока. 2004. № 4.
- Мюнниш Б. Европейцы ли турки? http://araxena.narod.ru/europeans_turks.htm.
- Сергеев А.К. Египет: внутренняя политика и социально-экономическое положение на современном этапе // Востоковедный сборник. Вып. 2. М., 2001.

Монографии и статьи на иностранных языках

- Barro R.J. Determinants of Economic Growth. L.: MIT Press, 1999.
- Duverger M. Elements de droit public. Paris: Press universitaires de France, 1994.
- Earl M.E. The new constitution of Turkey // Political Science Quarterly. March 1925. Vol. 40. Issue 1, 73—100 (JSTORE).
- Encyclopedia Britannica. <http://www.eb.uk>.
- Holcombe R., Gwartney J., Lawson R. Institutions and the Impact of Investment on Growth: Papers New Orleans Public Choice Annual meeting, 2005. www.pubchoicesoc.org.
- La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. et al. Law and Finance. NBER Working Paper. 1996. N 5661.
- Maddison M. The World Economy Historical Statistics. Paris: OECD, 2003.
- Maddison M. Monitoring the World Economy 1820—1992. Paris: OECD, 1995.

- Maddison M.* The World Economy: A Millennial Perspective. Paris: OECD, 2001.
- Mayo W.* Описание калифорнийского законодательства и прецедентов по преступлениям полового характера. <http://www.mayolawclinic.com/cases/sexcases.html>.
- North D.C.* Institutions, Institutional Changes and Economic Performance. Cambridge University Press, 1990 (по переизданию 1998 г.).
- Okui K.* Causality between Political Freedom and Economic Freedom: Papers New Orleans Public Choice Annual meeting, 2005. www.pubchoicesoc.org.
- Olson M.* Power and Prosperity. N.Y.: Basic Books, 2000.
- Przeworski A., Alvarez M.E, Cheibub J.A. et al.* Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World 1950—2000. Cambridge University Press, 2000.
- Rempel G.* German History lectures, 2004. <http://mars.vnet.wnec.edu/~grempe1/courses/germany/lectures>.
- Rubin P.H.R.* The Assault on the First Amendment: Public Choice and Political Correctness // The Cato Journal. Spring/Summer 1994. Vol. 14. N 1.
- Shleifer A., Glaeser E., La Porta R. et al.* Do Institutions Cause Growth // Journal of Economic Growth. 2004. N 9.
- Wo W., Otto A. Davis.* Freedom and Growth: A Dynamic Panel Data Model: Papers New Orleans Public Choice Annual meeting, 2005. www.pubchoicesoc.org.

Иные источники

- <http://confinder.richmond.edu/> The constitution finder (links collection).
- <http://www.freedomhouse.org/> The freedom in the World, <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=16> The freedom of the press in the World Freedom House, USA.

Приложение II

Некоторые особенности методологии институционального анализа

При проведении сравнительного институционального анализа мы старались уйти от произвольных (балльных) экспертных оценок, включая авторитетные оценки широко признанных рейтингов (рейтинг экономической свободы Института Фрейзера и т.п.). Для этого нами использовались следующие методики и данные, позволяющие описывать институты в различных регионах или странах формализованно и сопоставимо.

1. Институциональная статистика — судебная (к примеру, для оценки качества правовой системы использовались данные по делам о преступлениях против правосудия в российских регионах; статистика отмены решений судов первой инстанции — взвешенное по составу населения число приговоров, отмененных ввиду необоснованного осуждения, и т.д.).

2. Существует возможность описать любую норму права с помощью конечного числа логических переменных (наличие того или иного образца, частной нормы в составе нормы, конкретных прав и обязанностей, механизма реализации и т.п.). Это резко упрощает задачу экспертов (от них требуются только ответы «да» или «нет» вместо ранжирования по баллам) и нивелирует погрешности сопоставления разных стран (регионов), что является важной проблемой рейтинговых оценок даже в ситуации с глубокой детализацией методики анализа и точными оценками, не смещенными балльными оценками экспертов по каждой стране.

3. С помощью логических переменных можно достаточно надежно оценить наличие демократического режима правления (критерий Пжеворского — власть проигрывает выборы и уходит в оппозицию³⁵⁵). Это прежде всего наличие независимого суда (см. Пример 1). Формальное определение оппозиционной прессы фактически может быть записано в виде логической переменной.

Пример 1

Описание судебной системы: наличие фактов проигрыша в суде главой исполнительной власти дел, широко освещаемых прессой и значимых для власти как политически, так и для поддержания престижа; иными словами, власть проигрывает в суде и подчиняется его решению, несмотря на издержки; наличие нормы об отстранении судьи, уполномоченного рассматривать уголовные дела вплоть до дела об убийстве, исключительно по процедуре импичмента квалифицированным большинством национального парламента и т.д.

Пример 2

Описание бюджетного законодательства (наличие статей расходов на поддержку коммерческих проектов, в том числе в форме покрытий расходов контролируемых государством фирм, гарантий кредитов, налоговых льгот); законодательство о лицензировании (универсальное или нет); земельное законодательство (предусматривает наличие частной собственности на землю, ограничений на репрофилирование, отчуждение, право нерезидентов, в том числе иностранных граждан, покупать землю в собственность и продавать землю) и т.д.

4. Использование электоральной статистики при оценке и интерпретации выбора избирателей (если таковой значим и поэтому может быть четко зарегистрирован) как спроса на те или иные институциональные изменения.

Пример 1

Формирование на «учредительных выборах»³⁵⁶ про- и антиреформистских коалиций в странах молодой демократии с переходной экономикой (в посткоммунистических странах) .

³⁵⁵ Przeworski, Alvarez, Michael, Cheibub José Antonio, Limongi Fernando and Przeworski Adam. 1996. “Classifying political regimes”. *Studies in Comparative International Development* 31 (Summer): 1-37

³⁵⁶ См.: *Голосов Г.В. и др.* Первый электоральный цикл в России: 1993—1996. М.: Весь мир, 2000; *Мау В., Жаворонков С., Яновский К. и др.* Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. Научные труды. № 68. М.: ИЭПП, 2003.

Выбор в такой ситуации является выбором дальнейшей модели развития в диапазоне от последовательных рыночных реформ и соответствующей жестко конкурентной политической демократии (Эстония) до реставрации в той или иной форме элементов авторитаризма при заметном усилении вмешательства государства в экономику (Молдавия).

Пример 2

В большинстве демократических стран политики предлагают настолько существенно различающиеся стратегии решения проблемы политического террора, что при определенных обстоятельствах по их результатам можно судить о том, как избиратель реагирует на такого рода риски (посредством мер, направленных на снижение этих рисков либо на их игнорирование).

Речь идет о результатах выборов, состоявшихся вскоре после имевших широкое освещение терактов или терактов, произошедших в населенном пункте, в котором проживает избиратель.

Представляется, что разрабатываемые стратегии различаются долями расходов на оборону и безопасность и/или (и это может иметь критическое значение) предполагаемыми издержками поставки общественных благ «оборона» и «безопасность» (издержки определяются законодательством, регламентирующим деятельность армии, полиции, служб безопасности, и соответствующими правоприменительными практиками³⁵⁷).

Допущение о рациональности агентов

Важным, хотя на первый взгляд самоочевидным компонентом нашей методологии является допущение о рациональности агентов. Кажется, что это просто универсальное допущение для любого экономического исследования. Следует, однако, отметить, что в последние десятилетия умножаются попытки отказаться от него как от одного из основных допущений экономической науки (см.: к примеру, *Rabin, 1998*)³⁵⁸.

Ниже мы рассмотрим две наиболее, как представляется, адекватные и перспективные концепции, ослабляющие это допущение: «ограниченной рациональности» и «рациональной иррациональности». Обе эти концепции не отказываются от основного допущения (о том, что человек, действуя осмысленно и разумно, старается максимизировать свою полезность, задействуя доступные ресурсы), а лишь пытаются расширить его для объяснения отдельных явлений.

Концепция ограниченной рациональности (*Herbert Simon, 1945*³⁵⁹; *Kahneman—Tversky, 1983, 1985*³⁶⁰) при этом представляется адекватной задачам институционального анализа с поправкой на природу ограничений. Они связаны, на наш взгляд, не с

³⁵⁷ Так, увеличение полномочий офицеров и солдат на поле боя фактически означает снижение этого компонента издержек. Требование отчитываться за каждый израсходованный патрон или требование «пропорционального применения силы» в случае наличия угрозы уголовного преследования за нарушение означают резкое повышение издержек поставки блага «оборона» (это имело место, к примеру, в ходе Второй Ливанской войны Израиля летом 2006 г.).

³⁵⁸ *Rabin M.* Psychology and Economic // *Journal of Economic Literature*. March. 1998. P. 11—46.

³⁵⁹ *Simon H.* (1957). A Behavioral Model of Rational Choice // *Model of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. N.Y.: Wiley.

³⁶⁰ *Kahneman D., Tversky A.* Choice, Values and Frames // *American Psychologist* 39:341-350; 1983; *Prospect-theory: an Analysis of Decision Making under Risk* // *Econometrica* 47:263-91. 1985.

когнитивными ограничениями, ограниченной «вычислительной мощностью» интеллекта или особенностями психики человека, заставляющими его опасаться риска сильнее, нежели стремиться к прибыли. Рациональность человека ограничена его осознанным выбором, основанным на простом знании: информация — ценный и высококотирующийся ресурс. Это исключает допущение о полной информированности, а равно попытки рационального субъекта получить полную информацию по любому из интересующих его вопросов (поскольку именно тогда он и перестал бы быть рациональным).

Концепция «рациональной иррациональности» Б. Каплана³⁶¹ фокусируется на случае, когда человек предпочитает не получать определенного сорта информацию, чтобы не расстраиваться или заменять значительные направления познания определенными моделями и схемами, многие из которых создают определенный «моральный» комфорт, но не имеют никакого отношения к информации о действительно происходящем. Как бы то ни было, выбор делается вполне сознательно и рационально³⁶².

Автор резонно замечает, что если агент может предпочесть остаться рационально невежественным, т.е. отказаться от получения информации, но при этом не принимать заведомо смещенной информации, то при таком уровне спроса на объективную информацию и при минимальном спросе на душевное спокойствие он легко может предпочесть заведомо искаженную картину реальной. Наибольший интерес эта концепция представляет при анализе закономерностей коллективного выбора. Информация о личной угрозе смерти от теракта имеет тенденцию «вытесняться» на периферию сознания. При этом избиратель сознательно предпочитает оптимистично смещенное видение ситуации реальному — в строгом соответствии с концепцией Каплана.

Правда, сам Каплан приводит в качестве примера рациональной иррациональности веру в Бога (но не веру в его отсутствие, обоснованную ничуть не лучше классических религиозных воззрений). Он также игнорирует очевидный пример всеобщего избирательного права.

Между тем большинство его примеров «иррационального» поведения (связанных, так или иначе, с равнодушием избирателя к неэффективности экономической политики властей) легко интерпретируются как рациональные в самом простом смысле этого слова. Такое поведение естественно, по крайней мере, для избирателя — нетто-получателя благ из бюджета с индивидуальным коэффициентом дисконтирования «стрекозы»³⁶³. Ему все равно, какой урон понесет экономика, оплачивая увеличением бюджетной нагрузки поставку ему смешанных общественных благ или снижением доходов перераспределительные программы в пользу таких, как он (см. подробнее гл. 13 о демократии всеобщего избирательного права).

Отказ от допущения о рациональности экономического агента (значительное ослабление такого допущения) подводит анализ к опасной границе. Рациональное объяснение иррационального поведения может быть надежным в случае, когда «иррациональность» является просто крайней ограниченностью мыслительных

³⁶¹ *Caplan B. Rational Ignorance vs. Rational Irrationality. 1999. George Mason University w.p.; Idem. Rational Irrationality and Microfoundations of Political Failure // Public Choice 107(3/4). June 2001. P. 311—331.*

³⁶² Классическим примером из истории XX в. может служить массовое игнорирование людьми информации о лагерях уничтожения людей, о репрессиях, о чудовищном голоде и т.п. в СССР, Китае и в нацистской Германии.

³⁶³ То есть избиратель, предпочитающий потратить наличные ресурсы в текущем периоде, имеющий минимальную, практически нулевую склонность к сбережениям.

способностей и соответственно ограниченностью числа опций иррационального выбора. В остальных случаях «измерительная способность» научного метода вызывает сомнения.

Побочный эффект такого отказа — «подпитка» вненаучной апологии диктата и насилия, естественно, во благо неразумных, нерациональных, т.е. не вполне способных четко сформулировать и продвигать свой интерес, личностей. Иными словами, недобросовестно поддерживается отказ в конечном счете от права на «..свободу и стремление к счастью».

Наш подход к рациональности основан на взглядах Э. Даунса (модель рационального неведения. Downs, 1957³⁶⁴) и австрийской школы (субъективной полезности). Это означает допущение о том, что только сам субъект в состоянии оценить в соответствии с индивидуальным профилем предпочтений и индивидуальным коэффициентом дисконтирования полезность любых альтернатив, товаров, услуг, проектов и т.д., и при этом он использует весь доступный массив информации, на которую может выделить лишь им определенную часть наличествующих ресурсов.

³⁶⁴ Downs A. An Economic Theory of Democracy. N.Y.: Harper, 1957.

Приложение III Регулирование теле- и радиовещания в США. «Общественные СМИ» в США

История регулирования радиовещания и телевидения в США

Среди индустриально развитых стран США имеют существенные отличия в регулировании средств массовой информации и развитии «общественных СМИ».

В США не существовало установленной государством монополии на электронные средства массовой информации (в Великобритании такая монополия была установлена в 1927 г., в Германии, Франции — после Второй мировой войны, в Италии — в 1954 г.). «Общественные СМИ», как правило, теле- и радиоконпании, фактически принадлежащие государству, находящиеся под управлением политических назначенцев и действующие не с целью получения прибыли, в отличие от коммерческих станций и каналов, а с целью предоставления обществу (населению) источника информации, независимого от интересов коммерческих структур, существуют в США достаточно давно, в нынешнем виде с 1968 г., однако законодательно установленные привилегии для «общественных СМИ» (механизм обязательного финансирования, монополия и пр.) в США отсутствуют.

Радио- и телекомпании США являются мировыми лидерами, причем как в области технического развития — американские компании имели приоритет во внедрении цветного вещания, широком использовании кабельных сетей, переходе на цифровое вещание, так и в области создания и производства программ: большинство форматов было разработано в США, точно так же как основные наиболее широко распространенные концепции работы телеканалов (новостной канал, канал деловой информации, детские каналы и пр.).

Интересной особенностью американского теле- и радиорынка является присутствие в эфире различных точек зрения. Если в европейских странах невозможно назвать телеканал, придерживающийся правых или консервативных взглядов, то в США существует телекомпания *FOX*, чья продукция пользуется значительной популярностью. При описании идеологических предпочтений на телевидении можно говорить о значительном, но не подавляющем превосходстве сторонников Демократической партии. К безусловным сторонникам демократов относятся все крупные американские телекомпании, за исключением *FOX*. Это *CNN*, *MTV*, *ABC*, *NBC*. Тем не менее рейтинги общественно-политических программ *FOX* довольно высоки. На рынке же общественно-политических радиопрограмм сторонники республиканцев имеют существенное преимущество. Еженедельные программы наиболее известного консервативного радиоведущего Раша Лимбо (*Rush Limbaugh*) слушают более 14 млн человек, а среди десяти ведущих с наибольшей аудиторией нет ни одного сторонника Демократической партии.

В отличие от многих других стран в США отсутствуют законы, устанавливающие уголовную ответственность за выражение собственной точки зрения. Свобода слова провозглашена американской конституцией, американцы гордятся этой свободой. С точки зрения здравого смысла не подлежит сомнению, что США являются страной, где свобода слова практически не подвергается ограничениям (хотя позиция многих экспертов из современных академических кругов не ограничивает себя здравым смыслом).

Гарантии свободы слова, технологическое лидерство, сохранение доступности для зрителей и слушателей различных точек зрения, существование «общественных СМИ» в

условиях свободной конкуренции — все это позволяет на примере США изучить функционирование системы электронных СМИ в форме, наиболее приближенной к идеалу свободного рынка.

Краткая история развития радио- и телевидения в США. Развитие рынка, его участники и государственное регулирование

При рассмотрении вопроса об «общественных СМИ» в США, взаимоотношениях политических сил и электронных средств массовой информации, особенностях редакционной политики на радио и телевидении необходимо учитывать, что США являлись одной из стран, жители которой активно участвовали в развитии радиосвязи. При этом значительная часть работ проводилась частными компаниями и изобретателями. Государственные агентства также принимали активное участие в развитии радиовещания. Собственные проекты по развитию радиосвязи выполняли ВМС США, армия и Министерство сельского хозяйства, но решающая роль в ее развитии принадлежит частным лицам и коммерческим организациям. Развитие за счет средств частных инвесторов позволило уже на раннем этапе сформироваться компаниям, заинтересованным в получении прибыли от собственной деятельности в сфере радиовещания, а главное, имевшим очевидные стимулы не допустить значительного государственного регулирования своей сферы деятельности, поскольку перед ними стояла задача возвращения средств, полученных на развитие, что было бы затруднительно при установлении государственной монополии или значительного государственного регулирования, например, в форме установления фиксированных цен на предоставляемые услуги. Поэтому попытки введения государственного контроля в этой сфере встречали определенное сопротивление уже на ранних этапах становления радиовещания.

Первые опыты по передаче сигналов на расстояние без проводов были проведены в конце XIX в., хотя теоретические основы были разработаны на 15—20 лет раньше. Задача, стоявшая перед изобретателями, состояла в поиске технического решения, обеспечивающего надежную передачу и прием сигналов на максимально возможное расстояние. В отличие от современного радиовещания в первых опытах задача передачи аудиоинформации на расстояние не ставилась, поскольку технические возможности передавать и воспроизводить произвольный звук — речь или музыку — фактически отсутствовали. Целью было создание беспроводного телеграфа, использующего для передачи информации азбуку Морзе или ее аналоги — систему кодирования текстовой информации, устанавливавшую соответствие между буквой алфавита и последовательностью длинных и коротких электрических сигналов, что являлось к рассматриваемому моменту отраслевым стандартом для телеграфа.

Указанные технические особенности сыграли существенную роль в развитии радиовещания. Во-первых, круг потенциальных потребителей услуг был существенно ограничен, поскольку прием и передача информации требовали наличия либо специальных знаний, либо соответствующим образом подготовленного персонала. Кроме того, передача развлекательной информации была крайне затруднена, а музыкальной — технически невозможна. Самое важное следствие — прямая конкуренция радио и телеграфа. При этом нужно учитывать, что телеграф и телеграфные компании конца XIX — начала XX в. совершенно не похожи на телеграф и телеграфные компании конца XX в. Было возможно проведение телеграфной линии в любое жилое или нежилое помещение (если существовала техническая возможность присоединения к сети), оборудование было

доступно в свободной продаже, цена оборудования была относительно низкой, телеграфные компании предоставляли доступ к информационным ресурсам — биржевым котировкам, новостям и пр., передача телеграфного сообщения на значительное расстояние не представляла значительной проблемы.

Радио проигрывало телеграфу по всем основным показателям: оборудование значительно сложнее и стоило дороже, дальность передачи сигнала относительно невысокая, надежность передачи сигнала существенно ниже, требовались значительные вложения в передающие станции высокой мощности. Основным достоинством радио выступала мобильность, т.е. радиосвязь могла быть организована в любом месте, где находился комплекс приемо-передающего оборудования. В результате основным клиентом радиокompаний стал коммерческий флот. Другую значимую группу клиентов составили энтузиасты радиосвязи, частные лица, приобретавшие оборудование без цели извлечения прибыли, как правило, технические специалисты или ученые.

Производители радиооборудования обладали патентами на отдельные технические решения в области радиосвязи и были заинтересованы как в увеличении собственных прибылей, так и в получении большей доли рынка, тем более что рынок представлялся им довольно ограниченным, а издержки выхода на рынок — довольно значительными. Прошло около трех лет между началом работ Г. Маркони по созданию коммерческих образцов радиоаппаратуры и внедрением их в эксплуатацию, а примерно через семь лет после начала работ радиооборудование начало пользоваться устойчивым спросом³⁶⁵. Например, мировой лидер компания «Маркони» установила правило, по которому принадлежащие компании стационарные станции осуществляли ретрансляцию сообщений и радиообмен только с кораблями, использовавшими оборудование, произведенное компанией «Маркони», исключений из правила не существовало. Так, например, когда принц Пруссии, брат императора Германской империи, не смог передать послание Президенту США Т. Рузвельту только потому, что на его корабле было установлено оборудование другой фирмы, ни высокое положение отправителя и адресата, ни принадлежность корабля к Военно-морским силам Германии не стали основанием для исключения из общих правил.

С увеличением числа радиолобителей начали возникать определенные проблемы: получив доступ к довольно дорогой игрушке, некоторые из них развлекались передачей ложных сообщений либо работали на уже используемых частотах.

Ситуацию обостряло мировое лидерство компании «Маркони» — английской компании. Это вызывало недовольство в первую очередь в Германии, особенно после инцидента с посланием брата кайзера американскому президенту.

Стремительное развитие радио в США в начале XX в. и указанные выше проблемы сформировали среди государственных чиновников мнение о необходимости контроля правительства США над радиочастотным диапазоном и радиокompаниями. С одной стороны, руководство Военно-морского флота считало, что, поскольку основное предназначение радио — обеспечение безопасности морских перевозок, передача радиостанций под контроль флота позволит повысить эффективность деятельности радиостанций и обеспечит рациональное распределение ресурсов в отрасли. С другой стороны, существовали политики, указывавшие на опасность доминирующего положения

³⁶⁵ Повышение спроса было вызвано как улучшением технических характеристик (дальность связи увеличилась с десяти километров у первых образцов до сотен километров), так и привлечением общественного внимания, как, например, в случае задержания преступников с помощью примет, переданных по радио.

англичан в области скоростной передачи данных через Атлантику как по трансатлантическому телеграфному кабелю, так и средствами беспроводного телеграфа. В этой области на американском рынке доминирующее положение занимало американское отделение компании «Маркони».

В 1903 г. в Берлине состоялся Международный конгресс по вопросам развития беспроводного телеграфа. Присутствовали представители правительств всех стран, добившихся заметных успехов в развитии радио, — Великобритании, Италии, Германии, России и США. На конгрессе было принято решение рекомендовать изменить национальное законодательство таким образом, чтобы обеспечить совместимость различных систем беспроводного телеграфа и обязать береговые станции принимать сообщения от судов и кораблей независимо от того, оборудование какого производителя на них установлено. В развитии радиоиндустрии и регулировании электронных СМИ в США важную роль сыграли не сами решения конгресса, а события, им предшествовавшие на этапе подготовки американской делегации к конгрессу.

Наиболее значительным событием было принятие правительством США концепции, относящей беспроводной телеграф исключительно к компетенции федерального правительства, базировавшейся на решении Верховного суда США, определившего, что внедрение беспроводного телеграфа относится к вопросам торговли между штатами и международной торговли, т.е. компетенции федеральных властей. Таким образом, уже на первом этапе развития радиовещания были созданы предпосылки для значительного государственного регулирования, более существенного, чем в смежных областях. Так, федеральное правительство не контролировало деятельность телеграфных и телефонных компаний, имевших в указанное время значительно более высокий уровень развития и несравнимые экономические показатели.

Радиосвязь — один из первых примеров расширительного толкования Верховным судом США и федеральным правительством положения Конституции США, относившего вопросы торговли между штатами и международной торговли к компетенции федерального правительства. Впоследствии обоснование законности контроля со стороны федерального правительства над различными отраслями промышленности путем отнесения деловой активности к торговле между штатами или международной торговле стало наиболее востребованным механизмом увеличения контрольно-надзорных полномочий федерального правительства США. Так, например, федеральное агентство, созданное для контроля в области радиосвязи, в дальнейшем расширило свои полномочия и в области регулирования деятельности телеграфных и телефонных компаний.

Важным результатом конгресса было принятие рядом стран соответствующих нормативных актов. Например, Великобритания приняла в 1904 г. Закон о беспроводном телеграфе (Wireless Telegraphy Act), установивший государственное лицензирование радиостанций.

Несмотря на участие делегации США в Берлинском конгрессе 1903 г., а также вопреки позиции Министерства военно-морского флота США, заявившего о необходимости усиления государственного регулирования использования радио и желательности установления государственной монополии в этой области³⁶⁶, и позиции федерального

³⁶⁶ Такая позиция флота во многом была вызвана жесткой позицией компании «Маркони» на переговорах по приобретению ВМФ США радиооборудования для кораблей и наземных станций. Отказ от использования оборудования «Маркони» на флоте приводил к необходимости развития собственной сети наземных станций, поскольку и для Военно-морского флота США компания не

правительства о возможности регулирования радиосвязи, подтвержденной решением Верховного суда, существенных изменений в законодательстве США долгое время не происходило. Можно выделить две основные причины: конкуренция между ведомствами и сопротивление коммерческих радиоконпаний. Министерство сельского хозяйства имело собственную программу по развитию радиовещания, связанную, в частности, с передачей метеорологической информации, и не считало необходимым передавать свои станции под контроль флота; армия также использовала радио в собственных нуждах и развивала сеть собственных радиостанций, хотя и в значительно меньшем объеме, чем флот. Позиция руководства армии, не видевшего применения радиосвязи во время военных действий, сводилась к готовности на время военных действий передавать исключительный контроль над радиосвязью флоту и сохранять в мирное время совместное флотом и армией управление радиостанциями.

В апреле 1904 г. Министерством сельского хозяйства, Военно-морским флотом и армией был подготовлен ряд документов, в которых зафиксированы позиции этих ведомств по вопросу регулирования радиосвязи. Впоследствии документы изданы под общим названием «Беспроводной телеграф: Доклад Межведомственного совета, назначенного президентом, чтобы рассмотреть вопрос об использовании беспроводного телеграфа национальным правительством». Показательны следующие положения:

«Комиссия заключает, что развитие науки в области беспроводного телеграфа было обеспечено компетентной и упорной работой корпуса связи армии США, метеорологическим бюро Министерства сельского хозяйства, а также новаторской работой Военно-морского флота. <...>

Основным назначением беспроводного телеграфа является в настоящее время и будет являться долгое время использование в море, обеспечение связи между кораблями и береговыми станциями. На суше доступны прочие средства связи, чаще всего лучше, и всегда возможно найти замещающий вариант...»³⁶⁷

Документы содержали и другие спорные положения. Например, число действовавших коммерческих станций было занижено в несколько раз.

Государственные агентства не проводили работ по разработке и производству радиооборудования, а осуществляли закупки оборудования, произведенного коммерческими радиоконпаниями. Большая часть закупок была проведена примерно за год до создания документа. Исследовательских работ государственные агентства также не проводили, за исключением сравнительных тестов различных образцов оборудования. Таким образом, говорить о значении «компетентной и упорной работы» для развития науки в области беспроводного телеграфа довольно затруднительно.

Если завышение собственных достижений и заслуг является типичным для органа государственной власти и иное не ожидается ни вышестоящим руководством, ни окружающими, то сведение роли радио исключительно как к средству морской связи на основе радиотелеграфа представляется гораздо более опасным. Прогнозирование развития технических средств всегда является непростой задачей. Профессиональные ошибки, в том числе анекдотические, совершались и совершаются регулярно, но в данном случае можно говорить о неспособности правительственного агентства (соответствующий раздел

соглашалась делать исключение из своего правила об отказе обслуживать наземными станциями корабли, оборудованные радиостанциями иного производителя.

³⁶⁷ Wireless Telegraphy: Report of the Inter-departmental Board Appointed by the President to Consider the Entire Question of Wireless Telegraphy in the Service of the National Government. Government Printing Office, Washington, D.C. 1905.

документа был подготовлен специалистами ВМФ) принять во внимание сведения об увеличении дальности передачи информации, повышении надежности радиосвязи, изменении стоимости оборудования, имевшиеся в период контроля правительства США над радио. Можно было с уверенностью предположить, что радио в ближайшее время вполне способно начать конкурировать с телеграфом, как минимум, в области трансатлантической связи³⁶⁸, связи в труднодоступных районах, но игнорировать уже имевшее место использование радио частными лицами и коммерческими организациями для целей, не связанных с судовождением, вряд ли можно назвать примером качественного анализа ситуации. В результате документ, определявший позицию правительства, в том числе при законодательской деятельности в сенате и палате представителей, был основан на крайне ограниченных взглядах на задачи и возможности радио. Вакуумные лампы и приемники на их основе впервые появились в свободной продаже в 1905 г. Первые аппараты радиотелефонной связи были приняты на вооружение Военно-морским флотом США в 1908 г. Создание надежной и относительно дешевой вакуумной лампы — основного технического элемента, необходимого для полноценной передачи голосовой информации, относится к 1913 г. Коммерческие радиостанции с голосовым вещанием появились в середине 1919 г.³⁶⁹ То есть время, в течение которого морская связь и код Морзе оставались основой радио, составило, по разным оценкам, год, четыре года, девять или одиннадцать лет.

Государственное регулирование, основанное на ограниченном и неверном понимании направления развития объекта регуляции, может привести к довольно серьезным последствиям. Так, например, в Германии жесткое государственное регулирование модели финансирования радиостанций — финансирование за счет обязательных сборов с владельцев радиоприемников, а не за счет рекламы — привело к существенному снижению конкуренции между радиостанциями, поскольку фактически подобная система не позволяет распределять доходы от радиовещания в соответствии с популярностью радиостанций или радиопрограмм. Это существенно снижает как возможности конкуренции между станциями, так и интерес инвесторов к рынку радиостанций.

Принятие предложений ВМФ США как основы политики правительства и законодательской деятельности в области радиосвязи в случае реализации основных положений — предоставление государственным станциям приоритета при получении участков для размещения, разрешение государственным станциям передавать коммерческие сообщения за установленное вознаграждение³⁷⁰, введение лицензирования деятельности радиостанций, причем срок действия лицензии предполагалось ограничить одним годом, — грозило:

снижением числа участников рынка производителей радиостанций. Можно предположить, что производителей осталось бы два — компания «Маркони», лидер

³⁶⁸ Первые, крайне ограниченные опыты по радиосвязи через Атлантику были проведены в 1901—1902 гг.

³⁶⁹ Во время Первой мировой войны на развитие радио были наложены существенные ограничения, в том числе полный запрет на деятельность частных радиостанций, действовавший на протяжении примерно полутора лет, что несколько снизило скорость развития коммерческого радио.

³⁷⁰ Военно-морской флот был готов также запретить указанную практику, так, например, законопроект «Proposed Legislation for National Control of Radio, 1905» содержал прямой запрет на передачу государственным станциями коммерческих сообщений, что ставило под угрозу собственно безопасность морских перевозок, поскольку сигналы бедствия также относились к коммерческим сообщениям.

мирового и американского рынка, и немецкая компания *Slaby-Arco*, ставшая поставщиком ВМФ по результатам сравнительных испытаний; существенным снижением интереса к проблемам передачи аналогового сигнала (голоса или музыки) по радио. Правда, работы в указанном направлении не были бы прекращены полностью, так как телеграфными и телефонными компаниями велись работы для зарубежных рынков и работы в смежных областях; фактическим уничтожением любительских радиостанций. Такое развитие событий могло иметь крайне негативное значение для дальнейшего развития радио, поскольку радиолюбители сыграли важную и неожиданную роль на этапе перехода от радиотелеграфа к привычным нам радиостанциям: цены на оборудование для любителей были существенно ниже³⁷¹, а радиоприемники производились преимущественно для любителей; организации радиолюбителей издавали книги и журналы, в которых описывались перспективы развития радио и анализировались решения, уже представленные на рынке, что существенно снижало издержки входа на рынок для независимых радиостанций, и самое важное — радиолюбители первыми начали эксперименты по модели финансирования независимой радиостанции.

Попытки установления жестких ограничений были блокированы усилиями компании «Маркони» и ряда других коммерческих компаний; определенную роль сыграли также организации радиолюбителей, лоббистские возможности которых были выше, чем ожидал флот. Так, например, радиолюбителем был А. Белл — изобретатель телефона, а выступление в конгрессе детей, увлекавшихся радио, привлекло к проблеме дополнительное внимание как прессы, так и общества в целом. С 1904 по 1910 г. дискуссия о формах государственного регулирования продолжалась как в правительстве США, так и в конгрессе. Частью этой дискуссии была борьба за ратификацию соглашения, подписанного США на втором Берлинском конгрессе по вопросам радиотелеграфа. Соглашение включало положения об установлении фиксированных государственных расценок на передачу радиосообщений и вводило принцип обязательной передачи береговыми станциями всех полученных сообщений независимо от того, с помощью какого оборудования сообщение было передано. Уже в то время определилось тяготение Демократической партии к большему государственному регулированию электронных коммуникаций, а республиканцы, напротив, были склонны поддерживать частные компании и ограничивать государство.

После провала политики 1904—1909 гг. по установлению фактической монополии на радио, проводившейся под эгидой Военно-морского флота США, государственное регулирование деятельности радиостанций в США было направлено на обеспечение устойчивой работы морских радиостанций. Так, в 1910 г. был принят Акт о беспроводной связи на судах (*Wireless Ship Act of 1910*). Закон требовал установки радиостанции на

³⁷¹ В 1903 г. ВМФ США был готов платить за корабельную радиостанцию несколько тысяч долларов (цены производителей составляли от 2500 до 5000 долл.). В указанное время оборудование для любителей практически не продавалось в готовом виде, поскольку стоимость сборки и настройки могла составлять большую часть стоимости аппарата. Как правило, любители заказывали комплектующие и собирали их самостоятельно. Масштаб цен можно оценить по данным книги «*The Radio Amateur's Hand Book by A. Frederick Collins*» (1922): стоимость радиоприемника у производителя составляла около 25 долл. (при этом в книге приведены инструкции, как самостоятельно сделать приемник стоимостью около 5 долл.); простейший передатчик обходился примерно в 50 долл. Если предположить, что цены к 1922 г. снизились в 10 раз, то даже в таких условиях стоимость оборудования для государственных органов и для любителей различалась более чем на порядок.

любых судах под флагом США или заходящих в американские порты, на судах удаляющихся от берега больше чем на 200 миль или перевозящих более 50 пассажиров. Закон также требовал наличия члена экипажа, умеющего обращаться с радиостанцией.

В 1912 г. регулирование было ужесточено. Поводом послужили катастрофа «Титаника»³⁷², а также продолжавшиеся конфликты между любительскими и морскими радиостанциями. В августе 1912 г. конгрессом был принят Закон о регулировании радиосвязи (An Act to regulate radio communication). В отличие от Закона 1910 г., устанавливавшего только требования к наличию радиостанции на торговом судне, в указанном Законе впервые в истории США были введены основные положения регулирования использования радиосвязи: распределен частотный диапазон; определены требования к частным лицам и организациям, участвующим в радиовещании; установлен орган государственной власти, уполномоченный следить за надлежащим исполнением положений Закона, — Министерство труда и торговли; установлены санкции за нарушение государственного регулирования.

Закон устанавливал приоритет государственных станций, выделив наиболее привлекательную с технической точки зрения часть радиочастотного диапазона исключительно в пользование государственных радиостанций. Коммерческим радиостанциям была предоставлена возможность использовать оставшуюся часть, а радиолюбителям — часть радиодиапазона, которую в то время рассматривали как непригодную для практического использования.

Частным станциям, не участвующим в обеспечении связи с морскими судами, было запрещено использовать мощные передатчики. Частным станциям, расположенным менее чем в 15 морских милях от основных государственных станций, было предписано прекратить деятельность.

В результате, по некоторым оценкам, 80% радиолюбителей прекратило свою деятельность; правда, к таким оценкам стоит относиться крайне осторожно, поскольку некоторая часть любителей не стала регистрировать свои станции, а продолжила их использовать, нарушая Закон. С учетом сложности установления действенного контроля над радиочастотным спектром и крайне ограниченных возможностей государства по поиску и наказанию нарушителей невозможно сказать, насколько сократилось реальное число радиолюбителей.

Практика запрета обслуживания береговыми станциями кораблей, оборудованных каким-либо типом радиостанции, столь долго применявшаяся компанией «Маркони», была однозначно запрещена.

Была установлена возможность передачи всего имеющегося радиооборудования под контроль правительства в случае военных действий или чрезвычайного положения.

Закон содержал положения о сигнале бедствия, частотах, выделенных для передачи сигналов бедствия, и ряд других положений, имевших скорее технический характер и не вносивших серьезных изменений в деятельность радиостанций.

Был установлен также запрет на распространение и публикацию информации, полученной путем прослушивания (приема) радиосообщений, адресованных иным лицам. Несмотря на наличие в Законе санкций за нарушение этого положения, оно неоднократно открыто нарушалось. Так, в начале Первой мировой войны американские радиолюбители,

³⁷² «Титаник» передавал сигнал бедствия по радио, используя как коды компании «Маркони», так и международный сигнал SOS. Как стало известно, два корабля, находившиеся неподалеку от места крушения, не смогли принять сигнал бедствия, поскольку один из них не был оборудован радиостанцией, а на другом в момент передачи сигнала бедствия радист спал.

придерживавшиеся антигерманской позиции, обратились к правительству с требованием запретить деятельность немецких радиостанций, расположенных на территории США, приведя примеры сообщений таких станций, содержащих военную информацию. Известны случаи, когда радиолюбители оповещали жителей населенных пунктов о природных бедствиях (ураганах, наводнениях и пр.). О применении положений Закона — наложении штрафа в 250 долл. и трехмесячном тюремном заключении — неизвестно.

Ущерб, нанесенный радиоиндустрии Законом 1912 г., оказался меньше, чем ожидали сторонники и противники Закона. Уже через год после его принятия коммерческие образцы оборудования начали эффективно использовать частоты, отведенные для коммерческих компаний.

Следующим значительным этапом в развитии радиовещания и государственного контроля над радиочастотным спектром и радиоккомпаниями стала Первая мировая война. До вступления США в войну значимыми факторами являлись фактическое введение цензуры, осуществлявшееся Военно-морским флотом для обеспечения нейтрального статуса США³⁷³, передача под контроль флота радиостанций, принадлежавших воюющим державам, а также технологическое развитие средств радиосвязи, ускорившееся в результате исследований, проводимых в интересах Вооруженных сил.

В конце 1916 г. руководство флота предприняло очередную попытку введения государственной монополии на радиосвязь. Основными аргументами были приближавшееся начало военных действий и необходимость повышения боеспособности флота. Для ускорения прохождения через конгресс законопроект был подан Александром Джошуа, членом палаты представителей от Демократической партии. По его имени законопроект получил название Alexander bill. Основные положения Закона — возможность использования правительственных станций для передачи коммерческих сообщений; создание дополнительных привилегий для государственных станций в части получения участков под оборудование: наделение Президента США правом реквизировать станции не только во время военных действий, но и в мирное время; введение лицензирования как радиостанций, так и экспериментальной деятельности инженеров и изобретателей.

Начало военных действий избавило правительство и флот от необходимости доказывать состоятельность своей позиции перед членами конгресса. С момента вступления США в войну указом президента сфера радиосвязи на время ведения военных действий была переведена в режим государственной монополии. Все коммерческие радиостанции были либо закрыты, либо переданы под управление правительства; радиостанции, принадлежавшие частным лицам, были реквизированы.

Окончание войны поставило вопрос о путях дальнейшего развития радиовещания. Руководство Военно-морского флота выступало за сохранение государственной монополии, обосновывая это необходимостью рационального использования такого ограниченного ресурса, как радиочастотный диапазон. Кроме того, оно указывало на сложности, возникшие при установлении контроля над гражданскими радиостанциями, и на возможность использования радиостанций как средства передачи разведывательной информации. Для улучшения собственной переговорной позиции Военно-морской флот продолжал удерживать под своим контролем радиостанции и радиооборудование, реквизируемые на время военных действий. Конгресс США занял довольно жесткую

³⁷³ Санкции накладывались на компании, осуществлявшие передачу данных как в интересах Германии, так и в интересах стран Антанты.

позицию относительно притязаний ВМФ в вопросе радиосвязи. Во многом это объяснялось полученным республиканцами большинством в обеих палатах.

16 января 1919 г. Комитетом по морской торговле и рыболовству было принято решение отозвать Alexander bill, прошедший утверждение комитета в начале 1917 г., после чего правительству США стала очевидна бесплодность попыток установления государственной монополии на радиосвязь.

Основные усилия правительства были направлены на смену собственника компании «Маркони», с тем чтобы превратить ведущего оператора рынка радиосвязи в компанию, принадлежащую более чем на 50% американским компаниям или американским гражданам. Активное участие в этих событиях принимал будущий президент США и один из пионеров использования радио в политической борьбе — Ф.-Д. Рузвельт, в то время занимавший пост главы Военно-морского флота США.

Руководство флота провело встречи с представителями компании «Дженерал электрик» с целью убедить их не продавать компании «Маркони» ни новый тип радиопередатчика, ни техническую информацию и патенты, позволявшие самостоятельно строить такие передатчики. Практически одновременно руководство флота предложило «Дженерал электрик» купить американское отделение компании «Маркони» у одноименной британской компании. При этом правительство США довело до сведения «Дженерал электрик», что в дальнейшем не будет препятствовать в получении прибыли от ведения деятельности в области радиосвязи.

Позиция представителей флота на переговорах была довольно простой: необходимо обеспечить доминирование американской компании на рынке радиосвязи США; «Дженерал электрик» может принять участие в создании такой компании, поскольку обладает существенным заделом в области радиосвязи, в том числе патентами и опытом производства радиопередатчиков нового типа. Со своей стороны руководство флота готово передать патенты на системы беспроводной связи, купленные им в конце 1918 г. Оно также полагало возможным внести в конгресс США предложение о наделении создаваемой компании монополией на низкочастотную радиосвязь, и оказании помощи создаваемой компании в получении необходимых патентов и лицензий. При этом руководство флота считало необходимым обеспечить соблюдение интересов флота и федерального правительства путем введения представителей государства в руководство создаваемой компании. Руководство «Дженерал электрик» посчитало предлагаемые условия приемлемыми и обратилось к британской «Маркони» с предложением купить ее американское отделение, включая радиостанции, оборудование, переданное в аренду пользователям, патенты, действующие на территории США, все основные подразделения, и перенять обязательства и соглашения, действующие в отношении клиентов и работников.

Получив предложение «Дженерал электрик», английская компания «Маркони» приняла решение продать свое американское отделение. На принятие этого решения повлияли следующие факторы:

в конце 1918 г. Министерство ВМФ США потратило около 2,5 млн долл., чтобы затруднить деятельность компании «Маркони» на рынке США³⁷⁴;

³⁷⁴ Флот выкупил несколько патентов на радиооборудование за 1,6 млн долл. и купил у компании «Маркони» сеть маломощных береговых станций и радиостанций, установленных на судах за 1 млн долл.

руководство британской «Маркони» считало, что существует значительная вероятность успешного прохождения через конгресс законопроекта, сохранявшего государственную монополию на радио или устанавливающего иные значительные ограничения на рынке услуг и оборудования для радиосвязи, особенно с учетом доступной руководству «Маркони» информации о попытке создания американской компании, которая должна занять доминирующее положение на рынке радиосвязи США;

руководству как британской, так и американской компании «Маркони» было известно о негативном отношении к компании правительства США и особенно руководства флота. Так, в беседе с вице-президентом американской компании «Маркони» и одновременно главным управляющим Нэлли вице-адмирал Стенфорд Хупер³⁷⁵ (Stanford Caldwell Hooper) следующим образом объяснил причину малого количества заказов, получаемых компанией «Маркони» от ВМФ США: «Потому что нам многое не нравится в вашей компании»³⁷⁶.

Усилия руководства Военно-морского флота увенчались успехом: компания «Маркони» была продана американской компании «Дженерал электрик». На основе активов компании «Маркони» и ряда других компаний была образована Американская корпорация радио (АКР) (Radio Corporation of America — RCA). В учредительные документы компании были внесены положения, отражавшие интересы правительства США: введен запрет назначать на руководящие должности иностранных граждан; иностранцам не могли принадлежать более 20% акций; акции, принадлежавшие иностранным гражданам, подлежали специальному учету; представители государства получили возможность участвовать в работе управляющих органов компании³⁷⁷. Было заключено также соглашение между АКР и «Дженерал электрик» о разграничении сфер деятельности. АКР отказывалась от деятельности, связанной с разработкой и производством радиооборудования, но при этом получала исключительное право продавать оборудование, произведенное «Дженерал электрик», отказывалась от деятельности, связанной с коммерческой эксплуатацией радиооборудования. Производственные мощности АКР были куплены «Дженерал электрик»; обе компании получили право свободно использовать патенты, принадлежавшие любой из них.

Участие высокопоставленных чиновников правительства США в создании Американской корпорации радио позволяет рассматривать эти события как часть политического процесса и борьбы правительства за установление контроля над радиосвязью, тем более что в события были вовлечены как кадровые чиновники, в первую очередь высший командный состав ВМФ США, так и политические руководители флота и правительства, включая Президента США. С одной стороны, можно говорить о прекращении попыток установления государственной монополии на радиосвязь. С другой стороны, влияние правительства США на радиоиндустрию существенно возросло. Один из активных сторонников введения государственной монополии, адмирал В. Баллард (William H.G. Bullard), стал официально представлять интересы правительства США в образованной компании. Очевидным элементом политического процесса было также

³⁷⁵ Вице-адмирал ВМФ США, руководитель Управления радиосвязи ВМФ США. Один из активных участников создания АКР.

³⁷⁶ Цит. по: History of Communications-Electronics in the United States Navy. Captain L.S. Howeth, USN (Retired). Washington, 1963.

³⁷⁷ Barnouw E. A History of Broadcasting in the United States. Oxford University Press US, 1966. P. 56.

рассмотрение вопроса о целесообразности наделения создаваемой компанией монополией в отдельных видах радиосвязи и заключения соглашения между флотом и «Дженерал электрик», а также соглашения, заключенного впоследствии между Американской корпорацией радио и «Дженерал электрик» о недопущении взаимной конкуренции.

Соглашение об ограничении конкуренции между «Дженерал электрик» и созданной компанией и соглашение о предоставлении «Дженерал электрик» прав использования патентов, выкупленных ВМФ США в конце 1918 г. для организации давления на компанию «Маркони»³⁷⁸, находились в противоречии с духом и буквой антимонопольного законодательства США. Поэтому заключение таких соглашений без поддержки политического руководства было довольно рискованным предприятием. С точки зрения этики действия как кадровых чиновников ВМФ, так и политических руководителей, включая Ф.-Д. Рузвельта и Президента США В. Вильсона, являлись, как минимум, сомнительными.

Действия политиков Демократической партии не стоит рассматривать как попытку установления контроля над перспективной формой средств массовой информации. Насколько можно судить на основании доступных документов, действий политического руководства и высшего командного состава флота, даже в 1919 г. радио как потенциальное средство массовой коммуникации ими не рассматривалось. В отличие от армии флот без малейшего интереса наблюдал за экспериментальными попытками организовать развлекательное или информационное вещание, используя радиостанции ВМФ. Так, например, эксперименты по организации информационного вещания с радиостанции ВМФ в Арлингтоне, включавшие выступления членов конгресса и прямые репортажи из Вашингтона, были прекращены³⁷⁹. Даже радиотелефонная связь рассматривалась скорее как интересное техническое решение и своеобразная игрушка. Основное назначение радио, с точки зрения инициаторов создания американской корпорации радио, — дальняя, в том числе трансатлантическая, связь и морская связь в прибрежной зоне США. Подтверждением такого мнения может служить рассматривавшееся предложение о наделении АКР монополией на дальнюю радиосвязь и отсутствие аналогичных предложений в части голосового вещания.

После того как руководители «Дженерал электрик» приняли принципиальное решение о приобретении компании «Маркони», 11 июля 1919 г. был обнародован Указ Президента США о возвращении до 1 марта 1920 г. конфискованных станций и оборудования их законным владельцам. Возвращение происходило поэтапно: вначале возвращались радиоприемники, реквизируемые у частных лиц, затем радиостанции передавались под управление законных владельцев. На процесс передачи оборудования был отведен год, процедура передачи не была формализована и допускала значительный произвол чиновников ВМФ при определении очередности возвращения станций, что являлось еще одним механизмом защиты интересов формируемой Американской корпорацией радио. В дополнение к возвращению реквизируемого оборудования шел процесс продажи

³⁷⁸ С целью обеспечения соответствия требованиям закона эта операция была оформлена как соглашение о взаимном праве использования прав, охраняемых патентами. Поскольку у ВМФ отсутствовали планы организации собственного производства радиооборудования и была довольно скромная исследовательская программа, более логичным шагом была бы продажа патентов, тем более что на их приобретение флот потратил значительные средства.

³⁷⁹ Вещание велось по инициативе операторов радиостанции в рамках программы научных экспериментов, основной аудиторией являлись радиолюбители, незаконно использовавшие частоты ВМФ.

частным компаниям радиостанций, принадлежавших до начала военных действий немецким компаниям и реквизированных с началом войны³⁸⁰.

Одновременно с возвращением оборудования шел процесс отказа от запрета на вещание частных радиостанций. Сначала был снят запрет на использование радиоприемников частными лицами и коммерческими компаниями, а через полгода было разрешено вещание частных радиостанций.

В это время шли два независимых процесса — определение роли и места АКР на рынке и эксперименты независимых радиостанций, многие из которых были основаны радиолюбителями.

В событиях вокруг АКР, последовавших за отменой запрета на частное вещание, можно отметить попытки правительства укрепить положение АКР административными мерами и последующее охлаждение отношений между АКР и федеральным правительством США, а также неожиданное появление конкурента в лице компании «Вестингхаус».

АКР получила управление над радиостанциями, принадлежавшими компании «Маркони», в конце 1919 г., на три месяца раньше срока, установленного Президентом США, что во многом являлось результатом особых отношений, сложившихся между флотом и АКР. Это позволило заключить соглашения с национальными операторами связи в Европе в части трансатлантической связи и добиться фактической монополии АКР на данном сегменте рынка.

Следующим шагом руководства АКР стала попытка ограничить конкуренцию на рынке. С этой целью АКР обратилась к Ай-ти-эн-ти (American Telephone & Telegraph) и «Дженерал электрик» с предложением заключить кросслицензионное соглашение относительно патентов в области радиосвязи и частично в смежных отраслях (телефон и телеграф). Основная цель такого соглашения — обеспечить наиболее широкий доступ к патентам, защищающим технические решения в области вакуумных ламп. Министерство Военно-морского флота отправило «Дженерал электрик» и Ай-ти-эн-ти письмо аналогичного содержания. Поскольку на примере компании «Маркони» участникам рынка были вполне очевидны результаты отказа выполнять рекомендации ВМФ США в области связи, соответствующее соглашение 1 июля 1920 г. было заключено. Ай-ти-эн-ти купила также значительный пакет акций АКР.

Этим соглашением была фактически создана ситуация, когда доминирующему положению АКР на рынке радиосвязи ничего не угрожало. Компания могла использовать в своей деятельности значительную часть патентов в области радиосвязи и смежных областях; ей принадлежало исключительное право распространять на территории США радиооборудование, произведенное «Дженерал электрик». Были заключены соглашения с британской компанией «Маркони», а также с Норвегией и Японией об условиях радиосвязи между принадлежащими сторонам приемо-передающими системами. Особые отношения с руководством американского флота позволяли ожидать успешного получения правительственных заказов. Неожиданно ситуация изменилась.

За шесть месяцев 1920 г. компания «Вестингхаус» скупала значительное число патентов на изобретения в области радиосвязи. Для этой цели компания приобрела *International Radio Telegraph C^o*, обладавшую правами на патенты *National Electric Signaling C^o*, одного из немногих относительно успешных конкурентов компании «Маркони». Получив ряд важных патентов и имея опыт производства радиооборудования,

³⁸⁰ Указанные радиостанции были отнесены к репарациям, наложенным на Германию.

полученный при выполнении военных заказов во время Первой мировой войны, компания «Вестингхаус» предприняла попытку входа на рынок трансатлантической связи. Однако оказалось, что АКР уже заключила соглашения со всеми основными национальными операторами радиосвязи в Европе, а объем аналогичного рынка в районе Тихого океана был существенно меньше и не позволял рассчитывать на получение значительной прибыли.

В этих условиях руководство компании «Вестингхаус» приняло рискованное решение резко усилить свои позиции в области патентов на радиооборудование³⁸¹. Для этого было заключено соглашение с Военно-морским флотом США о кросслицензировании патентов в области радиосвязи. Кросслицензионное соглашение — договор между двумя и более участниками, согласно которому каждый из участников соглашения получает право использовать в своей деятельности — производственной и исследовательской — решения, защищенные патентами, принадлежащими любой из сторон, участвующих в соглашении, при этом права собственности на патенты не передаются. Как правило, участники соглашения не могут передавать свое право использования решений, защищенных патентами, третьим сторонам. Соглашение может устанавливать перечень патентов, которые являются объектом соглашения, либо определять область деятельности, в которой действует соглашение. В таком случае все решения, защищенные патентами, полученными сторонами в данной области, становятся доступными для участников соглашения. Именно в такой форме было заключено соглашение между ВМФ США и компанией «Вестингхаус». В результате компания «Вестингхаус» получила право использовать решения, защищенные патентами, принадлежащими правительству США, включая патенты, относительно которых ранее было заключено аналогичное соглашение между АКР и ВМФ США, а также патенты, принадлежащие правительству США и полученные как репарации от Германии.

Это соглашение серьезно обеспокоило АКР. Во-первых, возможности компании «Вестингхаус» производить радиооборудование без угрозы преследования за нарушение законов о патентах существенно возросли; во-вторых, примерно в то же время АКР безуспешно пыталась получить исключительное право на использование немецких патентов, что однозначно свидетельствовало об отказе правительства США от идеи надления АКР фактической монополией в области радиосвязи, и, наконец, это существенно ослабляло зависимость флота от АКР. Флот в случае необходимости получал возможность создать собственное производство конкурентоспособного радиооборудования.

Следующим шагом руководства компании «Вестингхаус» стало приобретение патентов, находившихся в собственности сотрудников Колумбийского университета (Armstrong и Pupin). Сформировав пул патентов или прав на их использование, компания «Вестингхаус» своими действиями практически поставила под угрозу доминирующее положение АКР.

Дальнейшим шагом стало предложение компании «Вестингхаус» о вхождении в деятельность и управление АКР. Руководство «Дженерал электрик» и АКР было недовольно таким развитием событий. Адмирал Хупер начал искать пути административного решения возникшей проблемы и организации давления на компанию

³⁸¹ Хотя в дальнейшем все действия совершались от имени *International Radio Telegraph Co*, для простоты изложения действующим лицом будет указываться компания «Вестингхаус».

«Вестингхаус» со стороны правительства США. Но смена администрации в Вашингтоне не позволила ему добиться успеха.

Потеряв преимущество доверительных отношений с исполнительной властью, «Дженерал электрик» и АКР вынуждены были начать переговоры с компанией «Вестингхаус». В результате было заключено соглашение, по которому компания «Вестингхаус» получила пакет акций АКР и соответственно право на участие своих представителей в управлении компанией, право производить 40% радиооборудования, распространяемого АКР на территории США. Было также заключено кросслицензионное соглашение между АКР, «Дженерал электрик», «Вестингхаус» и Ай-ти-эн-ти в части патентов на радиосвязь и смежные области.

Рассмотрение финансовых и коммерческих результатов этого соглашения выходит за рамки настоящей работы, однако для дальнейшего развития радиовещания в США весьма значимы политические результаты недружественного вхождения компании «Вестингхаус» в АКР.

«Дженерал электрик» потеряла монополию на поставку оборудования для АКР, ее доля была ограничена 60%. Кроме того, в стратегическом управлении АКР стал принимать участие давний конкурент — компания «Вестингхаус», отношения с которым у «Дженерал электрик» были напряженными, в том числе и на уровне высшего руководства. Стало очевидно, что особые отношения с руководством ВМФ не очень надежные, в 1920 г. руководство ВМФ заключило соглашение о кросслицензировании с компанией «Вестингхаус», что кардинальным образом изменило положение последней. Смена администрации в Вашингтоне показала, что не все руководители государства и флота считают необходимым поддерживать интересы «Дженерал электрик». Британская «Маркони» и деловые круги Великобритании были не очень довольны ролью компании в этой истории. Заключенные соглашения о кросслицензировании предоставили всем крупным конкурентам право использовать технические достижения компании в своих разработках, что исключало возможность достижения доминирующего положения на рынке радиооборудования через техническое превосходство. Фактически можно утверждать, что «Дженерал электрик» участвовала в довольно грязной операции по недружественному поглощению компании «Маркони» скорее на общественных началах, чем в интересах собственного бизнеса.

Еще более неприятная ситуация сложилась для компании Ай-ти-эн-ти. Она получила пакет акций АКР, потребности в котором у нее не было³⁸². Полученные права на использование патентов в радиосвязи не представляли для Ай-ти-эн-ти сколько-нибудь существенного интереса, поэтому право использовать ряд патентов из области телефонной и телеграфной связи было предоставлено радиокомпаниям.

АКР получила доминирующее положение на рынке дальней и морской связи в США, но создание вертикально-интегрированной монополии в области радиосвязи не состоялось. Сохранилась конкуренция производителей. Более того, если учесть доминирующее положение компании «Маркони», то можно утверждать, что в результате усилий правительства США конкуренция на рынке возросла. Положение об исключительном праве АКР распространять на территории США радиооборудование, произведенное «Дженерал электрик» и «Вестингхаус», не следует понимать как монополию на продажу радиооборудования. Используя современный термин, можно сказать, что АКР стала дистрибьютором, т.е. взаимодействие с конечным потребителем

³⁸² Пакет акций АКР был вскоре продан.

осуществлялось независимыми продавцами, что позволяло им влиять на политику производителей.

Компания «Вестингхаус» провела великолепную операцию по внедрению на рынок радиооборудования, найдя способ преодолеть административные барьеры, установленные правительством США. Интересно отметить, что она была единственным участником рассматриваемого конфликта, осознавшим потенциал привычного для нас радиовещания. Благодаря решительным действиям компания не только смогла захватить существенную часть рынка радиооборудования, но и предотвратить создание квазигосударственной монополии на радиосвязь.

Заканчивая рассказ о формировании и первоначальном этапе развития АКР, необходимо отметить, что идеологи ее создания, военнослужащие ВМФ США, действовали с целью обеспечения интересов своей страны, как они их понимали. Вице-адмиралы Буллард и Хупер получили предложение занять посты в АКР, но отказались и продолжили морскую службу.

Пока крупные корпорации занимались борьбой за рынок дальней и морской радиосвязи, благодаря усилиям радиолюбителей возник еще один сегмент радиорынка — развлекательное и информационное вещание.

Необходимым условием для музыкального и развлекательного вещания является возможность оборудования станции передавать, а для оборудования слушателя принимать звуковую информацию. Хотя различные образцы радиооборудования получили такую возможность в 1905—1906 гг., большого распространения такое оборудование не получило. Большая часть такового была установлена на военных кораблях и коммерческих судах, экипажи которых не могли составить устойчивую аудиторию, тем более что в открытом море корабли находились вне зоны уверенного радиоприема. Поэтому до конца Первой мировой войны музыкальное вещание имело исключительно экспериментальный характер. Первые опыты такого вещания имели место в 1906 г.³⁸³ 24 и 31 декабря Р. Фесседен, являвшийся техническим директором *National Electric Signaling Company*, используя оборудование собственной разработки, осуществил трансляцию чтения отрывков из Библии и записей рождественской музыки. Продолжения опыт не имел.

Подавляющее большинство радиостанций и радиоприемников, выпущенных в самом начале XX вв., предполагало использование азбуки Морзе для передачи информации. Радиотелеграф не позволял организовать развлекательное вещание, но организация информационного вещания была технически возможна, аудитория достаточно велика, как минимум, для проведения экспериментов: количество радиостанций у частных владельцев и коммерческих компаний, не связанных с судоходством, измерялось сотнями к 1909 г. и тысячами к 1912 г. Необходимость знания азбуки Морзе не пугала потенциальную аудиторию: радиолюбители воспринимали азбуку Морзе как неотъемлемую часть радио; кроме того, относительно большое число людей самых разных профессий было с ней знакомо³⁸⁴.

³⁸³ Единственным источником информации об этих опытах является письмо Р. Фесседена, написанное им в 1932 г. Независимые источники, подтверждающие это событие, отсутствуют; ряд исследователей считает возможным, что указанные опыты состоялись в 1909 г.

³⁸⁴ Кроме работников телеграфа знание азбуки Морзе было распространено, например, среди финансистов, поскольку телеграф активно использовался при совершении финансовых сделок, а способность самостоятельно прочитать сообщение с телеграфной ленты давала возможность сократить время обработки сообщения. Аналогичное утверждение верно в отношении журналистов.

В развитии информационного вещания были заинтересованы газеты, компании, распространявшие информацию по телеграфным сетям, и радиолюбители.

Газеты были первыми коммерческими организациями, обратившими внимание на радио и изучавшими возможности использования его в своей деятельности. Стоит упомянуть, что первыми заказчиками Г. Маркони были газеты: возможность получения результатов крупных парусных регат до того, как корабли пристанут к берегу, показала газетам стоящей того, чтобы оплатить работу Маркони по организации радиосвязи на регатах³⁸⁵. Газета «Нью-Йорк геральд» приобрела радиостанцию Маркони в 1901 г. Крупные издания были способны оплачивать все расходы собственных радиостанций. Получение дохода от радиовещания не рассматривалось ими как необходимое условие работы радиостанций. Возможность опередить конкурентов в получении новостей и провести эксперименты по организации нового канала передачи информации потребителю была существенно интереснее.

За время существования телеграфа в США сформировались культура и традиция использования азбуки Морзе для передачи деловой и финансовой информации. Кроме того, существовали компании, специализировавшиеся на услугах по представлению такой информации. Для них было вполне естественно проявить интерес к радио, хотя отсутствие приемлемой модели получения прибыли от вещания, безусловно, беспокоило такие компании.

Радиолюбители и государственные агентства принимали также участие в первых экспериментах по организации вещания. Министерство сельского хозяйства передавало в 1905 г. прогноз погоды, ВМФ США в том же году провел аналогичные эксперименты; в дополнение к прогнозам погоды передавались сигналы точного времени.

Введение в 1912 г. Законом о регулировании радиосвязи (*An Act to regulate radio communication*) лицензирования радиостанций, установление преимуществ государственным радиостанциям, введение ограничений на использование радиочастотного спектра и технические характеристики оборудования, используемого частными лицами за пределами морской связи, негативно сказалось на развитии информационного вещания. Министерство труда и торговли, выдавшее разрешения на деятельность радиостанций, не предполагало существования коммерческих радиостанций. Согласно системе назначения позывных, радиостанции относились к любительским, экспериментальным и морской связи; существование коммерческих станций такой системой не предусматривалось. Результатом стало не только сокращение количества радиостанций, но и снижение интереса к радиовещанию у коммерческих организаций. Если радиолюбители и структуры, с ними связанные, — журналы, общественные организации — смогли выжить в условиях, когда 80% любительских радиостанций прекратило вещание, то для организаторов информационного вещания сокращение потенциальной аудитории на 80% стало поводом к прекращению такой деятельности. Продолжить заниматься экспериментами на рынке, который уже сократился в несколько раз и в отношении которого существовали планы государственной монополизации, смогли только организации и частные лица, не ставившие целью получение прибыли от радиовещания. Как правило, это были экспериментальные радиостанции, принадлежавшие университетам. Так, в 1917 г. радиостанция Университета Висконсина

³⁸⁵ Маркони добился успеха в организации вещания во время регаты Кингстона в 1898 г. по заказу дублинской газеты Daily Express, гонка кубка Америки в 1901 г. и не смог добиться приемлемого результата при организации радиорепортажей с международной гонки яхт 1901 г. На этой же регате успех в организации радиорепортажей сопутствовал одному из конкурентов Маркони.

начала регулярно передавать прогнозы погоды с помощью азбуки Морзе. Вступление США в Первую мировую войну и установление государственной монополии прекратили частные эксперименты в области радио, однако после окончания военных действий многие любительские и университетские радиостанции вернулись в эфир³⁸⁶.

Технический прогресс сделал доступным голосовое вещание, существенно повысилось качество передач, стоимость оборудования снизилась, радиоприемники стали доступны большому числу американцев. Получение республиканцами большинства в обеих палатах конгресса делало дальнейшие попытки установления государственной монополии маловероятными. Все это привело к возобновлению экспериментов по организации информационного вещания. Одновременно с этим начались поиски модели финансирования радиовещания. Так, уже в 1919 г. радиолучитель, являвшийся одновременно владельцем музыкального магазина, начал транслировать музыкальные записи в эфир. Каждое произведение предварялось указанием на название, исполнителя и стоимость диска в его магазине.

В августе 1920 г. детройтская газета The Detroit News организовала WWJ, первую в истории США радиостанцию, регулярно передававшую новости в эфир. К началу работы станции на территории ее вещания находилось около 300 радиоприемников, способных принимать ее передачи. 31 августа 1920 г. эта станция впервые организовала освещение результатов первичных выборов Президента США.

Примерно в то же время компания «Вестингхаус» открыла собственную радиостанцию KDKA, транслировавшую музыкальные записи. История станции началась в 1916 г., когда Ф. Конрад, заместитель главного инженера компании «Вестингхаус», стал использовать собственную любительскую радиостанцию для трансляции музыки, исполняемой его сыновьями и знакомыми. Станция начала пользоваться популярностью, и Конрад организовал регулярное вещание — в среду и субботу по два часа в вечернее время.

С вступлением США в Первую мировую войну развлекательное вещание было прекращено, но сама станция осталась в распоряжении Конрада. Он участвовал в программе сотрудничества между радиолучителями и Вооруженными силами. В октябре 1919 г. станция вернулась к музыкальному вещанию. Конрад был, скорее всего, первым человеком, заключившим рекламный контракт на радио. Осознав, что его коллекция музыкальных записей недостаточна для организации регулярного вещания, он обратился в местный музыкальный магазин с предложением передавать рекламные сообщения магазина в обмен на музыкальные диски.

Станция набирала все большую популярность. Местный магазин начал продавать радиоприемники, позволявшие принимать передачи станции Конрада. Для расширения спроса в местной прессе были размещены рекламные объявления, включавшие информацию как о музыкальных передачах станции Конрада, так и о продаже приемников, стоимостью 10 долл. В конце августа 1920 г. непосредственный начальник Конрада, вице-президент компании «Вестингхаус» Г. Дэвис, увидел рекламное объявление. Об увлечении Конрада любительским радио он знал и раньше, но более интересным ему показалась информация о продаваемых радиоприемниках. Если раньше

³⁸⁶ С учетом того что сколько-нибудь эффективный контроль за соблюдением запретов был возможен только в прибрежной зоне, невозможно оценить, насколько распространенной была практика незаконного вещания. Появление в специализированной печати отчетов о деятельности негосударственных радиостанций уже летом 1919 г. позволяет предположить, что после публикации указа об отмене государственной монополии на радиовещание любители вернулись в эфир несколько быстрее, чем это могло произойти в случае соблюдения всех государственных требований.

радиооборудование продавалось в основном техническим энтузиастам, стоило относительно дорого и для его эксплуатации требовался определенный уровень технической подготовки, то продажа готовых к использованию радиоприемников по ценам, сравнимым с дневным заработком рабочего средней квалификации, в корне меняла ситуацию на рынке: потенциальными слушателями радио становилось подавляющее большинство домохозяйств в США.

Дэвис предложил новую модель развития рынка радиооборудования, включавшую три ключевых элемента: создание развлекательно-информационной радиостанции, промышленное производство радиоприемников и рекламные объявления по радио. Для первоначального развития рынка радиовещания для компании «Вестингхаус» было необходимо организовать собственную радиостанцию. Учитывая опыт, полученный Конрадом при эксплуатации своей любительской радиостанции, а также успех у слушателей, Дэвис предложил Конраду возглавить группу, занимавшуюся этим вопросом. Радиоприемники было предложено выпускать на основе моделей, созданных в конце Первой мировой войны по заказу армии США. Это были простые модели, способные функционировать без дополнительной настройки и не требовавшие специального технического обслуживания. Финансирование радиовещания за счет рекламных объявлений, по мысли Дэвиса, должно было обеспечить независимость станции от компании «Вестингхаус», убедить потенциальных владельцев радиоприемников, что вещание не отменят, а соответственно убедить их в надежности покупки радиоприемника. Дэвис поставил задачу организовать радиотрансляции в день президентских выборов — 2 ноября 1920 г.

16 октября 1920 г. компания «Вестингхаус» обратилась в Министерство торговли за лицензией на коммерческое вещание. Лицензия была предоставлена. Временно было предложено использовать позывные и часть частотного диапазона, отведенного для радиолюбителей. 27 октября станция получила постоянные позывные KDKA. Через несколько дней закончились работы по установке и настройке передатчика. В день выборов, 2 ноября 1920 г., в восемь часов вечера радиостанция KDKA начала свое вещание, продолжавшееся в первый день около четырех часов. Начался золотой век американского радио.

В начале ноября 1920 г. в США действовали две коммерческие радиостанции. Через год их число достигло нескольких десятков, и к 1928 г. общее число коммерческих станций превысило пятьсот.

В это время перед пионерами радиовещания возникло несколько сложных проблем, как технических, так и организационно-финансовых. Одной из важнейших проблем было качество звукового сигнала. Радиостанции использовали граммофонные записи и фонографы как исходный источник для организации музыкальных трансляций, что само по себе снижало качество звукового сигнала, поступавшего на радиостанцию, оборудование которой, в свою очередь, вносило искажения в передаваемый сигнал. Примитивные радиоприемники у слушателей добавляли некоторую порцию искажений, в итоге слушатель получал коктейль из музыки и шумов, смешанных примерно в одинаковой пропорции.

Золотой век американского радио закончился в начале 1950-х гг., когда ведущие радиокomпании начали активно развивать сеть телевидения. Коммерческий потенциал телевидения был существенно выше. Однако прошло довольно много времени, прежде чем радио потеряло статус ведущего средства массовой информации. Правда, уже в

середине 1960-х гг. закат общественно-политического радиовещания был очевиден даже при сохранении ряда традиционных символов золотого века, таких, например, как еженедельное обращение Президента США. На протяжении нескольких последующих десятилетий радио заняло нишу поставщика развлекательной информации, в первую очередь музыки. Возвращение общественно-политического значения радио произошло в конце 1980-х — начале 1990-х гг. в совершенно других условиях. Подводя итоги рассмотрения первого этапа развития электронных СМИ в США, можно выделить следующие основные положения.

История развития радио показывает, что в современных условиях перед органами государственной власти стоит сложная задача: при введении государственного регулирования учитывать возможности кардинального изменения целей, задач и механизма функционирования объекта регулирования. За 40 лет радио прошло путь от специализированного вспомогательного механизма, обеспечивающего морские перевозки, до самого популярного средства массовой информации, обеспечивающего потребителя развлекательной и общественно-политической информацией и играющего большую роль в политической агитации и пропаганде.

Относительно низкий уровень государственного регулирования радиовещания в США позволил радио стать важным механизмом обеспечения свободы слова. Низкие издержки входа позволяли всем желающим организовать собственную радиостанцию и при наличии необходимых организационных и коммерческих талантов сделать собственные передачи доступными всей стране. В странах с существенно более жестким регулированием доступа к радиоэфиру, демократических или авторитарных, так и не появились радиоведущие, обладавшие сравнимым авторитетом и влиянием на политический процесс.

При регулировании радиовещания американское правительство использовало не только традиционные и предписанные формы государственного регулирования — изменение нормативной базы, контрольно-надзорные мероприятия. Большую роль играли угрозы применения указанных форм правительственной активности с целью изменения позиции участников рынка.

Попытки существенно ограничить права частных владельцев радиостанций предпринимались регулярно. Сторонники регулирования могли использовать самые разные поводы и предлоги — монополизацию рынка, военные действия, интересы общества и отдельных политических и общественных групп.

Политическая культура США вполне допускает попытки ограничения свободы слова. Сторонники ее ограничения могут использовать для достижения своих целей не только цензуру, что фактически невозможно в условиях США, но и антимонопольное законодательство, техническое регулирование, предлагать рационализировать использование ограниченного ресурса (в данном случае радиочастотного спектра), выступать за ограничение прав частных собственников с целью решения важных общественных задач, например повышения уровня образования населения.

Ни политическая система и культура, значимыми символами которых являются отказ от цензуры и уважение свободы слова, ни независимая судебная система, ни система демократических выборов не являются достаточными условиями сохранения рынка средств массовой информации от вмешательства государства. Более существенную роль в обеспечении независимости СМИ играют не «хорошие»

законы и судебные решения, а низкие издержки входа на рынок, отсутствие государственного регулирования и возможность получения финансирования независимо от государства.

Существование радиостанций, работающих не с целью извлечения прибыли, а для достижения положительных общественных изменений (например, предоставление образовательной информации), с точки зрения учредителей, было вполне возможно в США в период 1920—1940-х гг. Нет никаких оснований полагать, что в условиях снижения издержек, вызванных государственным регулированием, эта возможность не появится снова.

Начало политического вещания

Долгое время радио являлось исключительно объектом политического процесса. Органы государственной власти и политические партии определяли свою позицию по вопросам, связанным с развитием и регулированием радио, исходя из общих принципов и взглядов на экономику, а также учитывая собственные тактические задачи: подтверждение позиционирования в политическом спектре, критика предложений конкурирующей партии и пр. Во время выборов 1920 г. радиостанции впервые приняли участие в освещении результатов. Преимущество в оперативности перед газетами позволило обоим существовавшим на тот момент коммерческим станциям организовать трансляцию с оглашением предварительных итогов, хотя аудитория радиослушателей была еще относительно невелика. Эти трансляции наглядно показали потенциал радио в политическом процессе. Американские политики проявили большую заинтересованность в новых СМИ. Президент Хардинг выступал по радио уже в конце 1921 г., в 1922 г. радиостанция KDKA предоставила время в эфире кандидатам на муниципальных выборах, затем кандидатам на выборах губернатора Пенсильвании.

К президентским выборам 1924 г. большинство политиков стало рассматривать радио как один из важнейших каналов общения с избирателем. Так, один из потенциальных кандидатов в президенты от Демократической партии — В. Мак-Аду (William McAdoo) — принял решение организовать собственную радиостанцию, чтобы иметь возможность обращаться к избирателям, не покидая собственного дома³⁸⁷.

Первым значительным событием предвыборной президентской кампании стал съезд Республиканской партии. Впервые в истории была организована прямая трансляция со съезда. Радиослушатели могли услышать выступления участников съезда, а также комментарии радиоведущих. Эй-ти-эн-ти организовала прямую трансляцию в 16 городов США, расположенных в восточных регионах и на Среднем Западе страны³⁸⁸. Съезд Республиканской партии был удачным полигоном для отработки практики освещения подобных мероприятий: итоги съезда были предсказуемы, наиболее вероятный кандидат от республиканцев — Кулидж имел подавляющее преимущество перед своими конкурентами, острой борьбы на съезде не ожидалось. Все это позволило при организации

³⁸⁷ Как правило, кандидаты проводили значительную часть времени в поездках и встречах с избирателями. Несколько переоценивая потенциал радио, отдельные политики надеялись, что радиообращения позволят им избавиться от необходимости несколько месяцев вести кочевой образ жизни в вагоне поезда. Впоследствии выяснилось, что радиообращения скорее дополняют, но отнюдь не заменяют встречи с избирателями и сторонниками.

³⁸⁸ К этому времени к сети Эй-ти-эн-ти были подключены не только станции, принадлежавшие компании или аффилированные с ней. Получение данных происходило на платной основе, оплата осуществлялась путем аренды телефонных линий. Поскольку стоимость аренды зависела от дальности передачи сигнала, то для станций, расположенных в западной части США, стоимость услуги оказалась слишком высока, и они предпочли отказаться.

трансляции сосредоточиться на технических проблемах, тем более что первые опыты всегда приводят к выявлению неожиданных проблем³⁸⁹.

Получив первый успешный опыт на съезде Республиканской партии, радиостанции, и в первую очередь сетевые, стали готовиться к съезду Демократической партии. В отличие от республиканцев у демократов не было кандидата, способного на первом голосовании получить большинство голосов делегатов. Ожидалось, что борьба будет продолжаться относительно долго. Прогнозы сбылись: потребовалось более ста туров голосования, прежде чем демократы определились со своим кандидатом.

Радиотрансляции со съезда Демократической партии пользовались большой популярностью. В условиях продолжительного съезда, длительных переговоров, большого количества слухов и непредсказуемости развития событий бульшая оперативность радио по сравнению с печатными СМИ позволила обеспечить более качественное освещение событий. Затянувшийся съезд демократов и интерес публики к этому событию подтолкнули слушателей к техническим усовершенствованиям. Один из таксистов Нью-Йорка установил в своей машине радиоприемник, что стало впоследствии общепринятой практикой.

Следующим шагом были переговоры между руководством радиостанций и политических партий. Радиостанции осознали, что политическая информация привлекает слушателей, но возможности станций по финансированию такого вещания ограничены. Партии, заинтересованные в получении регулярного доступа к радиоэфире, готовы были платить. Стороны пришли к соглашению, и выборы 1924 г. стали первыми выборами в истории США, когда в бюджете предвыборных штабов появились расходы на покупку эфирного времени³⁹⁰.

Возросшая роль радио в политической борьбе практически моментально сделала его субъектом политического процесса. В августе 1924 г. независимый кандидат в президенты США Р. Лафойет после отказа одной из радиостанций предоставить ему время для выступления обвинил корпорации, монополии и радиостанции в заговоре против него. Владелец радиостанции заявил, что на станции установлены правила получения эфирного времени и в случае их нарушения отказ происходит автоматически, без учета партийной принадлежности. Заявление было подтверждено соответствующими примерами. В свою очередь Лафойет продолжил критиковать радиостанции и корпорации. Пафос критики несколько снижался тем фактом, что кандидат критиковал радиостанции в прямом эфире этих самых радиостанций. Лафойет пришел к выводу, что продолжение критики радиоиндустрии наносит больше вреда его образу в глазах избирателей, чем радиостанциям и уж тем более силам, которые, по мнению Лафойета, стояли за радиостанциями, — руководству Республиканской и Демократической партий. В результате кампания критики была остановлена.

Конфликт Лафойета и радиостанций существенно отличался от конфликтов, разгоревшихся между правительством США и радиоиндустрией и радиолюбителями в 1902—1920 гг. До появления коммерческого вещания радиоиндустрия не обладала

³⁸⁹ Для радиостанций такой проблемой была сложившаяся традиция выступления участников съезда со сцены. Выступающий ходил по довольно большой сцене, что затрудняло возможность надлежащей настройки микрофона. Проблему удалось решить установкой около микрофона своеобразного ограждения, что ограничивало свободу перемещения выступающего. Однако сила привычки оказалась высока, поэтому часть выступлений радиослушатели не смогли услышать.

³⁹⁰ Эфирное время необязательно предоставлялось политикам на возмездной основе. Существенная часть станций считала необходимым организовывать политическое вещание бесплатно.

эффективным механизмом воздействия на участников политического процесса: число занятых в отрасли было относительно небольшим и не могло сравниться с числом занятых в машиностроении, электротехнике или телефонной связи; радиосвязь еще не могла обеспечить качественного преимущества для Военно-морского флота или армии; объем рынка был ограниченным, смежные рынки отсутствовали или были незначительны. Фактически у радиоиндустрии отсутствовал механизм воздействия на политиков и чиновников, за исключением лоббирования и покупки лояльности за счет пожертвований или взяток.

К 1924 г. ситуация изменилась. Общее число радиослушателей неизвестно, но, даже по самым консервативным оценкам, оно превышало 1 млн человек. Радиопередачи стали востребованной услугой, постоянная аудитория отдельных шоу превышала аудиторию любой газеты или журнала. Радиоиндустрия создала несколько самостоятельных рынков — рынок профессионального оборудования, рынок потребительского оборудования, рынок радиорекламы. Общее число занятых в радиовещании и на смежных рынках — технические и творческие работники радиостанций, специалисты по рекламе, продавцы радиооборудования — возросло настолько, что политики уже не могли себе позволить полностью игнорировать их интересы только по электоральным соображениям. Можно сказать, что первое серьезное столкновение интересов политиков и радиоиндустрии закончилось в пользу последней. Демарш Лафойета не вызвал широкого общественного резонанса и не стал поводом к новому раунду попыток увеличить объем государственного регулирования радиовещания. Предоставление эфирного времени для политической рекламы происходило в основном на коммерческой основе. Через три года сторонники движения прогрессистов, к которому принадлежал Лафойет, стали инициаторами ужесточения государственного контроля над деятельностью радиостанций.

Поскольку в выборах Президента США независимый кандидат не имел реальных шансов на победу, конфликт между радиостанциями и Лафойетом не стал центральным событием президентских выборов 1924 г. Ход кампании определялся борьбой между Республиканской и Демократической партиями.

Следующий шаг, имевший большое значение для определения роли радио в предвыборной кампании, сделали республиканцы. Республиканский кандидат Кулидж исполнял обязанности президента. Традиционный подход к проведению кампании предполагал организацию серии агитационных поездок по стране. Однако Кулидж предпочел больше времени проводить в Вашингтоне, и даже его выступления по радио носили эпизодический характер. Предвыборный штаб республиканцев принял решение увеличить интенсивность кампании на радио. Кандидат в вице-президенты выступал в течение месяца перед выборами практически каждый вечер. Было также выкуплено все время вещания двух радиостанций, расположенных на Восточном побережье США. Представители Республиканской партии в течение последних двух недель перед выборами выступали, как минимум, три раза в день, значительная часть вещания была ориентирована на постоянных сторонников партии. В последнюю неделю кампании три раза — 29 октября, 1 ноября и 3 ноября, за день до выборов, республиканцы организовали трансляцию своих информационных и агитационных материалов одновременно на нескольких крупных радиостанциях³⁹¹. Среди выступавших были журналисты —

³⁹¹ Количество радиостанций, передававших материалы, подготовленные студией Республиканской партии, колебалось от 6 до 26.

сторонники Республиканской партии, конгрессмены, губернатор Нью-Йорка, кандидат в вице-президенты, кандидат в президенты.

Принятая стратегия оказалась успешной: республиканцы выиграли выборы. Фактически выборы 1924 г. дали окончательный ответ на вопрос о значимости электронных СМИ в предвыборной кампании. До выборов ряд наблюдателей считал, что мода на использование радио пройдет; высказывались предположения об ограниченной возможности радио влиять на избирателей. Победа республиканцев, проявивших большую активность в эфире, показала, что уровень развития радиовещания позволяет организовывать скоординированные кампании на нескольких станциях, мобилизовать сторонников партии, повысить их информированность по ключевым темам предвыборной дискуссии, увеличить поток пожертвований на предвыборную кампанию³⁹², снизить затраты на агитационные поездки и непосредственное общение с избирателями и в конечном счете повысить эффективность предвыборной кампании.

Если для политиков важнейшим результатом выборов 1924 г. было осознание роли радио в предвыборной борьбе, то для радиостанций значимым результатом стало появление еще одного источника получения прибыли. Затраты на покупку эфирного времени на национальном уровне³⁹³ составили у республиканцев около 50 тыс. долл., у демократов 40 тыс. долл., расходы независимого кандидата Лафойета были значительно меньше. В совокупности все эти расходы составили существенную часть доходов радиостанций.

Решения, сформировавшие рынок электронных СМИ США

В результате устранения основного участника рынка радиовещания — компании «Маркони» путем административного давления (под предлогом обеспечения независимости, безопасности и надежности морской связи) и выкупа его активов произошло формирование на основе вклада американских компаний национального монополиста³⁹⁴. Этот этап весьма напоминает ситуацию в Великобритании с формированием ВВС. В устав сформированной корпорации были внесены положения о возможностях федерального правительства влиять на политику компании, в том числе путем включения представителей правительства в руководящие органы. Рынок, напомним, сводился к рынку услуг радиотелеграфа — гибкой дальней связи.

В результате на рынке потребительского и профессионального радиооборудования сформировались олигополии *General Electric* и *Westinghouse* и монополия *Radio Corporation of America* на рынке радиовещания. Правда, речь идет о монополии, условно говоря, «федеральной». На местных вещателей после окончания Первой мировой войны никакого давления не оказывалось.

В 1926 г. была создана первая крупная корпорация, ориентированная исключительно на организацию коммерческого радиовещания. Создание *NBC* практически являлось продолжением процесса по созданию американской монополии в области радио. Активы *NBC* были образованы путем слияния двух вновь основанных радиосетей — *AT&T* и

³⁹² После выступлений на радио наблюдалось увеличение пожертвований не только в пользу основных партий, но и в пользу независимого кандидата Лафойета.

³⁹³ Приведенные данные относятся только к расходам национальных комитетов Демократической и Республиканской партий. Расходы региональных комитетов, местных организаций, фондов, политиков и активистов не учтены во многом из-за отсутствия отчетности. Это не позволяет сделать выводы о совокупном объеме рынка политической рекламы и агитации в 1924 г.

³⁹⁴ *Radio Corporation of America*. Учредители: *General Electric*; *AT&T*; *Westinghouse Electric Corporation*.

Westinghouse. При этом можно полагать, что компания *Westinghouse* была заинтересована в продаже своих радиостанций, но точно известно, что *AT&T* предполагала и далее развивать радиовещание, но под административным давлением отступила.

В 1939 г. Федеральная комиссия по связи в своем отчете установила, что *NBC* занимает доминирующее положение на рынке радиовещания. *NBC* не смогла оспорить решение комиссии в суде, и в результате было принято решение разделить ее на две независимые компании (*NBC* и *ABC*).

В 1949 г. произошло важное событие, значимо повлиявшее на дальнейшую историю вещания. Федеральная комиссия по связи опубликовала доклад, в котором утверждалось, что из-за ограниченности радиочастотного спектра владельцы радиостанций являются лицами, действующими на основании доверенности общества, и потому обязаны предоставлять радиослушателям равные возможности в изложении различных точек зрения на спорные вопросы общественной жизни. Никакой юридической силы это утверждение, вошедшее в историю как *Fairness Doctrine*, не имело и было сугубо бюрократическим. Однако после того как позиция бюрократов была подтверждена судебными прецедентами, она приобрела силу, сопоставимую с силой закона. Доктрина фактически была разделом ежегодного доклада комиссии за 1949 г. Поскольку текст доктрины не подтверждался нормативным актом, то санкций принято не было. Члены и сотрудники комиссии считали, что санкцией может быть отказ в продлении лицензии. Случаев фактического отзыва лицензии за нарушение доктрины нами не выявлено. Однако и самих нарушений, скорее всего, было совсем немного: бизнес в США особенно законопослушен.

Другим ключевым для формирования медиарынка событием стала пауза в выдаче лицензий. Формально обусловленная необходимостью дополнительного изучения сложившейся ситуации³⁹⁵ и заявленная как шестимесячная, она затянулась на четыре года (1948—1952) и привела к разделу общенационального телевидения между тремя игроками (*NBC*, *CBS* и *ABC*).

Существуют обоснованные предположения, что при формировании *ABC* (она была сформирована на основе одной из двух сетей, входивших в *NBC*) в расчет принималась позиция профсоюзных лидеров. Руководство *NBC* не хотело продавать им эфирное время (лидеры профсоюзов покупать станции в собственность не хотели, хотя причины этого пока неясны). Это вызывало явное неудовольствие профсоюзных лидеров, однако точно известно, что одобрение покупателем выделяемой части *NBC* произошло как раз на основании обсуждения вопроса о доступе профсоюзов на радио.

В 1952 г. начал свое вещание *Educational Television and Radio Center*. Он оперировал при финансовой поддержке Фонда Форда как образовательное некоммерческое вещание. В 1967 г., при администрации демократа Джексона, было создано после принятия федерального Закона США *Public Broadcasting Act of 1967* «Общественное телевидение»,

³⁹⁵ По утверждениям Федеральной комиссии по связи (FCC), они допустили ошибки при формировании методики на выдачу телевизионных лицензий. В результате *NBC*, *ABC* и *CBS*, которые не имели проблем с получением лицензий на начальном этапе их выдачи (до приостановления), получили более 90% всех выданных лицензий. Запас прочности оказался таким, что до создания *FOX* ни одному из игроков, за исключением большой тройки, не удалось создать программу, которая вошла бы в двадцатку по рейтингу популярности (т.е. числу зрителей). *CNN*, вошедшая на рынок в 1980-м (http://www.turner.com/about/corporate_history.html), специализировалась на новостях 24 часа и поэтому несопоставима с остальными с точки зрения рейтинга. Однако совпадение выдачи лицензии новому вещателю крайне левых взглядов при президенте наиболее левых (до Б. Обамы) взглядов вряд ли стоит считать случайным. Это, конечно, не означает отрицания значения идеи, концепции вещания, крупных инвестиций и высокого качества вещания.

в том числе и в качестве политического вещателя. Оно финансировалось за счет средств федерального правительства США, университетов и Фонда Форда. Символично само по себе преобразование образовательного канала в политический.

В 1984 г. Верховный суд дал понять, что в случае отмены *Fairness Doctrine* он не вмешается. В 1985-м доктрина формально была отменена (при президенте Р. Рейгане).

Основанная в 1986 г. *Fox Broadcasting Company*³⁹⁶ в 2008 г. получила наибольшую долю зрителей в США (в 2009 г. первое место возвратилось к *CBS*). При этом новостной канал *Fox News* является единственным в США крупным новостным каналом, не ориентированным ни на поддержку Демократической партии, ни на либеральные взгляды.

После ухода музыкальных радиостанций из АМ-диапазона в FM-диапазон на ставших свободными волнах появилось значительное количество политических ток-шоу. Неожиданно для либерального крыла Демократической партии в условиях свободной конкуренции наибольшую популярность получили передачи, ведущие которых придерживались консервативных взглядов, практически немыслимых на американском телевидении. В настоящее время аудитория консервативных и либеральных ток-шоу на радио соотносится примерно как 80:20. Среди наиболее известных — радио-шоу Раша Лимбо (*Rush Limbaugh*), которое он ведет с 1984 г.

Либеральное крыло Демократической партии США ведет борьбу за восстановление *Fairness Doctrine* и утверждение ее федеральным законом.

В свою очередь, представители Республиканской партии США в сенате требуют законодательно установить нормы о недопустимости восстановления *Fairness Doctrine* или аналогичных норм. Сходные предложения по регулированию Интернета вызывают у республиканцев существенно меньше беспокойства.

Можно сказать, что история непонимания того, что речь в данном случае идет не о чем другом, как о сохранении действия Первой поправки, повторяется. Нормы законодательства, защищавшие печатные СМИ, включая Первую поправку, оказались недейственными для электронных СМИ. Изменение средства передачи информации создало иллюзию новой природы СМИ как для политиков, так и для судей. На этот феномен обращал внимание также Рональд Коуз (Coase, 1974).

* * *

В отличие от многих других стран в США отсутствуют законы, устанавливающие уголовную ответственность за выражение собственной точки зрения. Свобода слова провозглашена американской Конституцией. Многочисленные решения судов различного уровня, вплоть до Верховного суда США, довольно четко формируют права и свободы юридических и физических лиц на распространение своих взглядов. Значительная роль судебной власти в определении свободы слова сама по себе является показателем того, что имеются попытки это право ограничить.

Разжигание ненависти, или Первая поправка в США: несколько комментариев

³⁹⁶ FOX основана Р. Мердоком и М. Дэвисом. Поскольку Мердок — гражданин Австралии, а FCC (*Federal Communication Commission*) поддерживала 25%-ное ограничение для иностранцев, то он не мог владеть 25% и выше от УК фирмы радиотелевещателя. История канала с точки зрения потребителя: <http://ezinearticles.com/?Fox-Netw+ork+Television+History&id=1465703>. Интересно, что многие считают «Фокс» наследницей телекомпании «Дюмонт», удаленной с рынка с приостановкой выдачи лицензий в 1948—1952 гг. И к этому есть некоторые основания. Так, все станции «Дюмонт» входят в сеть «Фокс». Один из важнейших офисов «Фокс» расположен там же, где располагался офис «Дюмонт», основы эфирной политики также сходны.

В США прямое введение законодательства типа «Hate Speech» пока проваливалось, поскольку оно уж слишком очевидно противоречило Первой поправке. Однако положение отчасти компенсировалось законодательством о преступлениях, вызванных ненавистью (к меньшинствам) — так называемых Hate crimes. Расследование такого типа преступлений выведено из обычного для США порядка расследования — на уровне штата — и передано федеральным чиновникам (*Jacoby, 2009. May 17*).

Трактовка защиты свободы слова в Первой поправке и нормы типа «Hate Speech» очевидно противоположны друг другу и практически несовместимы. При выдвижении обвинения в подстрекательстве требования к обвинению чрезвычайно жесткие: необходимо доказать при полном соблюдении презумпции невиновности не только прямую связь между высказываниями (текстами) и планируемым (совершенным) преступлением, но зачастую и наличие преступного умысла (см. подробнее гл. 1).

В докладе на «круглом столе», посвященном проблемам применения «Hate crimes» в Австралии (там нет нормы, напрямую соответствующей 1-й поправке, но действуют традиции обычного права), сторонники «Hate Speech» констатируют массовый развал дел, возбужденных по соответствующим статьям, и непреодолимые пока трудности, связанные с концепцией необходимого доказательства преступного умысла (*guilty mind — mens rea*) в такого рода делах, что делает задачу обвинения нереальной³⁹⁷.

В случае Германии первых поколений после Второй мировой войны с некоторой натяжкой можно признать принцип «Hate Speech», достаточно близким к принципу подстрекательства к убийству, поскольку исторический контекст помогал высветить намерения, хотя и с явно недостаточной точностью для того, чтобы не просто доказать умысел, но и преодолеть косвенным доказательством презумпцию невиновности.

При этом в современной правоприменительной практике нередко оказывается, что активисты левого или леволиберального направления, а также «защищаемые» ими группы по определению не могут подпадать под законодательство о «Hate Speech» (*Reisman, 2009*).

К примеру, попытки заставить арабскую сторону принять достигнутые в Осло соглашения между Израилем и ООП вызвали у либеральных политиков США не просто негативную реакцию, но вспышки ярости и заявления о том, что бороться с подстрекательством против евреев в школьных программах и на телевидении Арабской автономии в Израиле несвоевременно и не нужно (*Щаранский, 2006*).

Литература

Всемирный банк: Право на свободу слова. М.: Весь мир, 2005.

Лал Д. Непреднамеренные последствия. М.: ИРИСЕН, 2007.

Мау В., Жаворонков С., Яновский К. и др. Политические и правовые источники инвестиционных рисков в российских регионах. М.: ИЭПП, 2002.

Ноэль-Нойман Э. Общественное мнение: Открытие спирали молчания. М.: Прогресс-Академия, 1996.

Херман Э.-С. СМИ и рынки в США // Всемирный банк: Право на свободу слова. М.: Весь мир, 2005.

Щаранский Н., Дермер Р. В защиту демократии. М.: Захаров, 2006.

³⁹⁷ http://sydney.edu.au/law/criminology/ahcn/docs_pdfs/HATE_CRIME_AND_VILIFICATION_LAW.pdf.

- Яновский К., Затковецкий И., Жаворонков С. и др.* Политико-экономические аспекты борьбы с терроризмом. Научные труды. № 82. М.: ИЭПП, 2005.
- Barnouw E.* A History of Broadcasting in the United States. Oxford University Press US, 1966.
- Fairfax A.E.* The Democratic Trend Phenomena: The Predictability of the Democratic Vote for President. Hampton, VA: MediaChannel, 2005.
- Greenberg S.B.* Middle Class Dreams: Politics and Power of the New American Majority. Yale University Press, 1996.
- Jacoby J.* Aren't all violent crimes «hate» crimes? // The Boston Globe. 2009. May 17.
- Leishman M.* My Father — Reith of the BBC. Saint Andrew Press // Edinburgh Review. April 2007.
- Lewis-Beck M.S.* Economics and Elections: Major Western Democracies. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1988.
- Mullainathan S., Shliefer A.* Media Bias. Discussion Paper HIER #1981, 2002.
- Reisman J.* Liberal hate speech. 2009. June 1.
http://www.worldnetdaily.com/news/article.asp?ARTICLE_ID=29414.
- Sutter D.* Can the Media Be So Liberal? The Economics of Media // Cato Journal. Winter 2001. Vol. 20. N 3.
- Report of the Inter-departmental Board Appointed by the President to Consider the Entire Question of Wireless Telegraphy in the Service of the National Government. Government Printing Office. Washington, D.C., 1905.
- <http://abcdefghijklm.livejournal.com/818141.html>. Би-би-си на странице Г. Громова — коллекция ссылок о политическом вещании радиостанции.

Итак, повесить над каждым гражданином меч судебной или внесудебной расправы, обеспечить единомыслие СМИ, разрушить границу между частной собственностью и бюджетом, частной и государственной активностью – таков кратчайший список надежных гарантий от долгосрочно стабильного экономического роста. Природное богатство страны может, отчасти и до поры до времени, компенсировать дефекты институтов. Однако, уже в среднесрочном периоде и в этом случае можно наблюдать отрицательную динамику

Известен обычный выбор между жизнью и кошельком. Каждый догадывается о том, что оказавшись в местах не столь отдаленных, он будет готов расстаться с большей частью своей собственности лишь бы вновь обрести свободу и самую возможность приобрести частную собственность.

Поэтому гарантии частному собственнику от насилия, от лишения свободы мы рассматриваем как важнейшее условие самой возможности существования частной собственности. Как необходимое условие минимальной эффективности гарантий частной собственности. То есть условие существования института, который по мнению большинства экономистов является фундаментом современного экономического роста.

Цитируемый в Первой главе А.И.Солженицын описывает, как можно сделать частную жизнь беззащитной против любого вторжения. Как запугать граждан так, чтобы они отказались от самозащиты и защиты друг друга. При этом он четко выделяет среди основных "преимуществ" советской системы в обеспечении полной беззащитности индивида и его собственности значение отсутствия медийной и политической конкуренции: "Есть еще одна важная черта нашей общественной жизни, помогающая вора и бандитам процветать - *боязнь гласности*. Наши газеты заполнены никому не интересными сообщениями о производственных победах, но отчетов о судебных процессах, сообщений о преступлениях в них не найдешь. ... Если на Западе совершается убийство – портретами преступника облеплены стены домов, они смотрят со стоек баров, из окон трамваев, преступник чувствует себя загнанной крысой. Совершается наглое убийство у нас - пресса безмолвствует, портретов нет, убийца отъезжает за сто километров в другую область и живёт там спокойно. И министру внутренних дел не придется оправдываться в парламенте, почему преступник не найден: ведь о деле никто не знает, кроме жителей того городка. Найдут - хорошо, не найдут - тоже ладно".

Однако следует отметить, что уничтожение или ослабление гарантий собственнику и собственности может осуществляться не только путем ослабления независимости суда или прессы. Не только с помощью безнадзорной полиции, развязанных рук преступности и монополизированного медиа-рынка, усиленного школами и университетами, служащими источниками не знаний, а так называемой «социализации» - проще говоря, промывки мозгов. Целый ряд средств и обстоятельств при которых такие гарантии выхолащиваются приводится в следующем – втором томе.