

Книга 3: Глава 1 Яновский К.Э., Шульгин С.Г., Сокол Й.; Глава 2 Яновский К.Э., Шульгин С.Г.; Приложение 1 к главе 2 Яновский К.Э., Жаворонков С.В., Затковецкий И., Сюняев Г.

Заключение Яновский К.Э. Приложение I к книге 3 Снеговая М.В.; Приложение II к книге 3 Мау В.А., Маслов Д.Ю.

3 .

Мы считаем своим долгом предупредить читателя, ищущего в этой книге рецепт всеобщего счастья.

Главы о "решении проблем" и "ремонте институтов" скорее умножают описания проблем, чем описания решений. Моральный релятивизм возведенный в мораль и всеобщее избирательное право решают важные задачи по обеспечению незыблемости позиций групп специальных интересов. Они подрывают институт семьи, способствуют завозу неадаптируемых иммигрантов, снижают спрос на идеологически многообразный и конкурентный медиа-рынок. В конечном итоге, размывают гарантии личной безопасности, неприкосновенности и частной собственности.

Более того, мы изначально при написании книги предполагаемые решения "вынесли за скобки". Для них предполагается зарезервировать отдельную книгу объема не меньше данного тома. В то же время мы искренне полагаем, что содержащаяся в главе о "ветхозаветной морали" простая мысль о необходимости власти, признающей конституционные ограничения признавать также и ограничения универсальной морали лежит в основе многих конкретных мер по "ремонту" прохудившихся и по строительству новых институтов. Мы уверены, что анализ проблем создаваемых институтом всеобщего избирательного права - основа для разработки мер по восстановлению демократии налогоплательщика.

В этом смысле эти главы – своего рода мостик к обоснованию пакета мер предлагаемых стране с переходной экономикой и молодой демократией для построения институтов, которые собственно и сделали когда-то Запад свободным и богатым. Более того, мы лелеем надежду предложить в обозримом будущем вниманию читателей даже отдельные рекомендации по тому, как стабилизировать эти институты с тем, чтобы предотвратить то, что уже произошло на Западе. А именно плавный и практически добровольный переход от исключительно эффективных и морально оправданных институтов к неэффективным и морально ущербным.

Оглавление

Глава 1 «Ветхозаветная» мораль и «традиционная» семья.....	4
Государство и мораль	5
Попытка определения.....	6
Актуальность экономического анализа морали.....	11
Состояние вопроса.....	12
О морали перераспределения.....	15
Произвольная замена или отмена (нормотворчество человека).....	17
Генерация конкуренции моральных систем.....	18
Влияние моральных норм на экономическое развитие (симуляционное моделирование).....	20
Набор комментариев о некоторых аспектах влияния фундаментальных требований монотеизма на поведение человека.....	24
Качественный анализ изложенных требований монотеизма.....	26
Семья как институт непосредственного применения морали.....	27
«Традиционная» семья.....	27
Заповедь «Не прелюбодействуй» и основы конституционного строя.....	28
Отделение атеизма и иных религий от государства, а государства от идеологии и школы.....	30
Новая «мораль» для армии и провалы в поставке чистых общественных благ.....	31
Новая «мораль» и иерархия ценностей человеческой жизни.....	32
Традиционная мораль и иерархия ценностей человеческой жизни.....	33
Либертарианская этика.....	33
Наблюдаемые лучшие практики и предварительные рекомендации по их закреплению и расширению.....	36
Литература.....	39
Глава 2 Восстановление демократии налогоплательщика.....	41
Введение.....	44
Состояние вопроса.....	46
Становление правовой демократии.....	53
Исторические условия зарождения первых правовых демократий.....	53
Отождествление демократии с современной версией «социального государства» при всеобщем избирательном праве.....	54
Экономически-нормативный подход к демократии.....	57
Переход от демократии налогоплательщика к всеобщему избирательному праву и некоторые его последствия.....	58
Конкуренция партий за новые группы избирателей.....	58

Стимулы избирателя – налогоплательщика	60
Стимулы (гражданского) бюрократа.....	62
Стимулы клиента бюджета	63
Голосование за упразднение демократии.....	65
Управляемый электорат и интересы бюрократии.....	66
Средний класс и предприниматели за всеобщее избирательное право?.....	67
Еще раз о модели «ресурсного проклятия»: всеобщее избирательное право и рента как инструмент коррупцирования избирателя.....	70
Права и привилегии	71
К государству всеобщего обнищания.....	71
Как умирать за Родину стало плохо	73
Деградация демократических институтов (суда и прессы).....	75
Секуляризация и ее последствия.....	77
Новые приоритеты чиновников	77
Конфликт интересов избираемого лидера с интересами избирателя (реципиента бюджета).....	80
Моральный аспект демократии налогоплательщика и всеобщего избирательного права.....	81
Развилка: «демократия налогоплательщика» или «демократия всеобщего избирательного права» для молодых демократий в XXI в.	82
Гипотезы для статистического анализа	86
Основные результаты статистического анализа.....	87
Выводы.....	87
Есть ли смысл обсуждать недостатки Всеобщего избирательного права?	88
Дорога обратно. Кто не платит налогов — не голосует.....	89
Приложение 1 к главе 2. Результаты статистического анализа	97
Приложение 2 к главе 2. Всеобщая воинская повинность и всеобщее избирательное право.....	105
Заключение.....	107
Приложения к Книге 3.....	113
Приложение I ИЗ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ США И ВЕЛИКОБРИТАНИИ	113
Государственная служба США.....	113
Из истории реформ государственной службы в Великобритании с середины XIX в.....	125
<i>Приложение II</i> Всеобщее избирательное право: справочные материалы	144
Конституционное право как отражение продвижения ко «всеобщему благосостоянию» при «всеобщем избирательном праве»	144
Естественные сдерживающие факторы роста государственных расходов.....	163

Глава 1 «Ветхозаветная» мораль и «традиционная» семья

...Самые незначительные вещи влияют на кредит и должны учитываться. Стук твоего молотка, который твой кредитор слышит в 5 часов утра и в 8 часов вечера, облегчает ему полугодовое ожидание; но если он увидит тебя за билльярдом или услышит твой голос в трактире в часы, когда ты должен быть за работой, то он на следующее же утро пошлет за деньгами, требуя возврата прежде, чем ты сможешь их собрать. Кроме того, аккуратность показывает, что ты помнишь о своих долгах, т.е. что ты не только пунктуальный, но и честный человек, а это увеличивает твой кредит.

Советы молодому торговцу.
Бенджамин Франклин (1748)

В этой главе мы рассмотрим вопросы морали как фактора доверия в обществе и на рынках, как важного компонента «мягкой» (но на самом деле куда более устойчивой, нежели формальное законодательство) инфраструктуры, среды, в которой функционирует формальная правовая система. То есть мораль нас интересует прежде всего как своего рода неформальная конституция, как институт, который, будучи в надлежащем состоянии, способен заметно повышать эффективность базовых институтов, включая институт частной собственности. Ссылки на мораль часто используются в политических и научных дискуссиях, в том числе для пресечения таковых или для установления искусственных границ и ограничений на свободу дискуссии. Поэтому вопросы морали будут затронуты и в связи с обоснованностью таких ограничений в научном контексте, и в связи с проблематикой общественного выбора.

Экономическое значение морали связано прежде всего с понятиями «доверие» и «мягкая инфраструктура» (Niskanen, 1998).

«Мягкая инфраструктура». В экономической науке с легкой руки У. Нисканена не зафиксированные государством и не поддерживаемые его принуждением нормы получили название «мягкая инфраструктура». Наименование небесспорное: моральные нормы изменяются, очевидно, с более высокими издержками и в течение более продолжительного периода, нежели формальные требования закона. В определенном смысле базовые моральные нормы вообще неизменяемы и являются (по критерию легкости изменений, приспособления к изменившимся обстоятельствам) как раз весьма «жесткой» внешней, хотя и неформальной рамкой для формального законодательства.

При этом отсутствие необходимости апелляции к государству для принуждения к нормативному поведению и спектр мер воздействия на нарушителя действительно смягчают такие нормы.

В обществе с высокой моралью мы интуитивно можем ожидать существенной экономии на трансакционных издержках по сравнению с обществом с низкой моралью. Кроме того, как правило, там, где законодательство вообще значимо и существенно влияет на поведение рыночных агентов (т.е. в странах «Rule of Law»), законопослушание обычно также положительно коррелирует с моралью в самых базовых ее проявлениях (готовности жить самому и давать жить другому). Эффективность применения законодательства в значительной степени связана с добросовестностью партнеров, которые могут либо постоянно испытывать на прочность и бдительность партнера и правовую систему, либо вести себя «морально» — честно исполняя обязательства по договору. Очевидно, что в обществе, где львиная доля сделок совершается между добросовестными агентами, достигается значимая экономия.

В пригородах и поселках развитых стран, компактно заселенных религиозными людьми — приверженцами **монотеизма**, как правило, позволительно находящемуся там не опасаться перемещений в темное время суток, не запирают жилья и быть «ненаказанным» за забытый ключ в замке зажигания автомобиля.

Репутация как проекция на общественное мнение (хотя последнее может давать значимое смещение) отношения субъекта к моральным ценностям — это сигнал потенциальным контрагентам, как минимум, о безопасности контактов с ним, а при определенном уровне сигнала — и безопасности контрактов.

Сравнительно недавно, уже в Новое время, Бенджамин Франклин попытался рационализировать связь между материальным преуспеванием и честностью, связав наличие у человека репутации честного партнера с ценой и доступностью ему кредита.

Да и в священных книгах авраамических религий, например в Пятикнижии, неоднократно приводились факты, когда несоблюдение обязательств по отношению к Всевышнему и установленным им законам на национальном или индивидуальном (особенно высокопоставленным лицом, например царем) уровне каралось тяжелыми санкциями. Учитывая роль религии в древние времена, можно сказать, что это существенно усиливало общественные санкции по отношению к нарушителю и дополняло законодательство. Впрочем, и сейчас в ряде обществ с высокой степенью религиозности (например, пакистанском или израильском) наличие или отсутствие поддержки религиозных авторитетов существенно сказывается на любом бизнесе, связанном с розничной торговлей.

Государство и мораль

Способность государства влиять на мораль представляется вполне очевидной. Прежде всего негативно — это касается способности подрывать моральные ограничения, запреты, сдержки.

Так, высокая инфляция, вызванная накачиванием денежной массы (при неспособности государства / государств¹ сдерживать аппетиты лоббистов), ведет себя по отношению к экономическим субъектам как непредсказуемый налог и как разрушитель предсказуемости практически всех сделок на всех рынках,

¹ Фактически мы можем говорить о том, что поведение нескольких денежных властей — США и ЕС — оказывает существенное влияние прежде всего на третьи страны.

провоцируя недобросовестное поведение, завышение цен, манипуляции со сроками исполнения обязательств и т.п.

Война без должной моральной легитимации (защиты жизни, достоинства и собственности своих граждан от внешней агрессии) объективно способствует «обесценению» человеческой жизни. Последнее же ведет к размыванию или даже полному подрыву гарантий прав частной собственности (подробнее о влиянии угроз насилия на экономический рост см. выше, в гл. 4).

Всевозможные регулятивные и перераспределительные практики провоцируют «инвестиции» в новые регуляции и требования усиления перераспределения, т.е. паразитизм всех — от беднейших людей до мощных транснациональных компаний². Речь идет не только о национальном бюджете. Это касается и международной торговли, когда сложные и непрозрачные процедуры установления «объективных цен» и «объективных издержек» породили огромную цепочку взаимного протекционизма и взаимных претензий стран.

В то же время государственное вмешательство, регулирование и перераспределение провоцируют иждивенчество и социальный паразитизм. См. рассуждения Г. Спенсера о Законе «О бедных» (*Спенсер, 2007*).

История знает и редкие примеры обратного влияния государства.

Александр Гамильтон, министр финансов в администрации президента Дж. Вашингтона (1789—1795), сумел убедить представителей налогоплательщиков в необходимости погашения огромного долга федерального правительства по итогам Войны за независимость, притом что соблазн отказаться от исполнения этих обязательств (объявив дефолт) со ссылкой на разовые чрезвычайные обстоятельства был очень силен в том числе и потому, что было немало фактов, свидетельствующих о коррупционном, невыгодном для США характере многих долговых обязательств. Последствия этого решения оказались весьма глубокими и долгосрочными. Оно легло в основу репутации США как государства, всегда выполняющего свои финансовые обязательства, что со временем в немалой степени способствовало занятию долларом позиции мировой резервной валюты (равно как и символический факт приема к оплате доллара США любого выпуска). Такой пример поведения государства не мог не повлиять и на повседневные стандарты поведения. Он способствовал закреплению неформального нетерпимого отношения к неисполнению договорных обязательств и на частном уровне.

Пример исполнения обязательств государством, от которого многие не ожидали такой щепетильности, не мог не оказать влияние и на деловую культуру, с одной стороны, и на судебные практики и отношение к исполнению обязательств как таковых — с другой. Он позитивно сказывается и сейчас, несмотря на высокий уровень государственного долга и значительное увеличение денежной массы в США, т.е. объективные показатели, которые могли бы насторожить вкладчиков.

Примеры многих реформ, отменявших или ограничивавших вмешательство государства в экономику, подтверждают способность людей заботиться и о самих себе, и о нуждающихся ближних (таких примеров огромное количество в истории постсоциалистических стран, включая Россию). См. также описанную Спенсером ситуацию в Англии после отмены в 1833 г. Закона о бедных (*Спенсер, 2007*).

Попытка определения

К сожалению, в трактовке самих понятий «мораль», «моральный», «этический», «честный», «справедливый» в последние 100—150 лет произошли существенные изменения. Из базовых и соответственно достаточно простых и внятных они превратились в нечто колеблющееся от «поделить все поровну» до полного отрицания права на существование подобных понятий как универсальных. Это положение вынуждает нас попытаться обосновать некоторое определение, которым мы будем пользоваться в ходе дальнейшего анализа в данной главе.

Определение Даля: «Мораль (ж., из франц. *morale*), нравоученье, нравственное ученье, правила для воли, совести человека. Моральные истины, нравственные» — привлекает краткостью, но не содержит собственно никакой попытки определить понятие, кроме ряда ссылок — на происхождение и на смежные понятия. Чтобы

² Пример «Дженерал моторс» и других автомобильных компаний, претендующих при поддержке Демократической партии на помощь из федерального бюджета США.

продвинуться к такому определению, которое открыло бы нам дорогу к мало-мальски формализованному анализу, попробуем рассмотреть ряд аспектов определения и на основе их обзора (впрочем, весьма беглого) сделать свое определение — пригодное как с точки зрения разумно ограниченного объема, так и по содержанию формально оцениваемых признаков.

Определение «источников и составных частей» морали содержится в Энциклопедическом словаре Брокгауза и Эфрона в статье «Этика»:

«Этика, учение об основных принципах нравственности и о нормах человеческой деятельности с точки зрения понятий о добре и зле. Различают: автономные этические системы, если они выводят нравственный закон из природы самого нравственно-действующего субъекта (напр., веления совести), и гетерономные, если нравственные нормы основаны на каком-либо внешнем авторитете (напр., религиозная заповедь), априорные этич. системы, в которых нравственное чувство или сознание признается первичным свойством челоуеч. природы независимо от опыта, и эмпирические, утверждающие, что все проявления нравственности возникают путем эволюции на почве пережитого опыта. В основу морали челоуеч. мысль полагала различные начала: 1) религиозная санкция (нравственные нормы — веления Божества, которые человек слышит в голосе своей совести — такова Э. Сократа); 2) эгоизм в форме евдемонизма (цель жизни — личное счастье; счастье — в жизни согласно природе и отсутствию страданий; из этого начала истекали этические системы Аристотеля, Эпикура и стоиков); 3) любовь к Богу и ближнему — основа христианской морали... 4) Э. Канта: воле каждого разумного существа присущ в области должного категорический императив, или абсолютное самоцельное веление совести, которое сформулировано в след. двух положениях...»

Сравним определения морали данные в словаре Webster 1828 и того же словаря в версии 1913 года. Обе версии предлагают набор рационалистических определений. При этом в ранней версии авторы определения предлагают читателю картину достаточно цельной системы норм укорененной в требованиях закона полученного свыше (см. первый вариант определения³).

Поздняя версия отличается подчеркнутой секулярностью и ссылками на классических авторов вместо reference to the law of God.

Эта позиция имеет очевидные точки соприкосновения с религиозными французскими либералами XIX века (Benjamin Constant, 1815 <http://oll.libertyfund.org/861> ; хотя Constant и делает reservation for an "educated man", который может быть моральным и без религиозного чувства). Существует традиция в современной моральной философии – от Спинозы, Канта до современных мыслителей. Эта традиция развивает системы этических требований как естественную реакцию рационально мыслящего человека на требования жизни. Полученные результаты очевидно параллельны этическим требованиям иудаизма и многих версий христианства. Позиция и бойкотируемого соплеменниками Спинозы, и верующего рационалиста – протестанта Канта никоим образом не антирелигиозна. Так Кант полагал, что религия – вполне подходящее решение для того, кто, экономически выражаясь, "максимизирует моральное удовлетворение от добродетельного поведения" (virtue and happiness together constitute possession of the highest good in a person, and happiness distributed in exact proportion to morality (as the worth of a person and his worthiness to be happy) constitutes the highest good of a possible world" (Critique of Practical Reason By Immanuel Kant p. 93; 5:110–111).

Эта позиция имеет очевидные точки соприкосновения с религиозными французскими либералами XIX века (Benjamin Constant, 1815 <http://oll.libertyfund.org/861> ; хотя Constant и делает reservation for an "educated man", который может быть моральным и без религиозного чувства).

³ "1. ... The word moral is applicable to actions that are good or evil, virtuous or vicious, and has reference to the law of God as the standard by which their character is to be determined. ..."

Оговоримся, что мы не разделяем этого оптимизма и более доверяем тексту Пятикнижия о "мзде", "ослепляющей глаза мудрых и извращающей слова праведных" for a gift doth blind the eyes of the wise, and pervert the words of the righteous (Deuteronomy, 16:19)⁴. Человеческая природа такова, что конфликт интересов (даже не прямая взятка) способны привести к "смещению оценок" даже самых добросовестных судей (наблюдателей) – "wise... righteous". Здравый смысл, знание, страх перед угрызениями совести могут оказаться недостаточными гарантиями честного, нравственного поведения. Дополнительная "линия обороны" моральных ценностей в виде ответственности⁵ перед высшей силой часто оказывается весьма полезной. Не случайно, в СССР подавляющее большинство диссидентов были религиозными людьми⁶ (в России, прежде всего, баптистами, кроме них значительное число католиков, а также заметные группы православных и иудеев, see. Alexeeva L., 1992).

При этом даже идея автономного — из естества каждого индивида — происхождения совести как некоего инструмента, направляющего человека по пути моральных законов, имеет примерно тот же возраст, что и сам «императив», — тысячи лет. Требование **монотеизма** стремиться к соблюдению всеми базовых запретов, к исполнению базовых норм как раз основано на том, что это универсальный закон, данный свыше и, по одним толкованиям, заложенный в каждого человека, по другим — настолько простой и очевидный, что до него можно прийти и своим умом хотя бы для обеспечения элементарных условий сосуществования людей. Впрочем, к моральной миссии университетского профессора мы еще вернемся чуть ниже...

«...5) эгоизм в форме утилитаризма (превращение эгоизма в альтруизм как результат эволюции идеи солидарности человек. коллективов, системы Бентама, Спенсера, Гюйо); 6) индивидуалистическая система Ницше, отвергающая все моральные ценности старых систем и выдвигающая идеологич. мощную красоту сверхчеловека».

Итак, перед нами целый набор систем на любой вкус, как будто независимых и равноправных.

Стэнфордская энциклопедия философии определяет мораль (*morality*) и как кодекс поведения, продвигаемый обществом, какими-либо группами (такими, как религиозные течения) или принимаемый на индивидуальном уровне для собственного поведения личности, и нормативно — как «кодекс поведения, который в данных конкретных обстоятельствах поддерживался бы всеми рациональными личностями»⁷. То есть, исходя из ситуации, некоторые личности, более рациональные, нежели другие, авторизованы формулировать новые моральные кодексы. Возможно, авторы подразумевают вполне либеральный подход при «регистрации рациональных личностей» и делают ударение на слове «всеми». Однако оговорка «в данных конкретных обстоятельствах» все же подразумевает и «рукотворность», и множественность моралей.

Последняя идея укоренена в истории борьбы светских либеральных европейских интеллектуалов с религией под флагом защиты личности от религиозного принуждения. Однако эта борьба часто приводит к странным побочным результатам — речь начинает идти не о равноправии, а о превосходстве той или иной религиозной или идеологической теории, о нуждающихся не в равных, а в особых правах меньшинствах. Определение тех, кого надо «особо» защищать, и масштаб этих «особых прав» отдаются на волю никем не избранной группы «прогрессивных интеллектуалов». Именно по этой же логике в свое время российские

⁴ <http://www.mechon-mamre.org/p/pt/pt0516.htm>

⁵ Особого вида страха в религиозной традиции или неизбежного наказания / отрицательной полезности, в общественно-научной традиции,

⁶ Получившие наибольшую известность отчасти, благодаря заметному общественному положению (Сахаров, Солженицын), отчасти благодаря лучшему пониманию их мотивов западными журналистами, диссиденты — правозащитники (как правило, светские) количественно оставались маленькой группой столичных интеллектуалов.

⁷ В оригинале: «...normatively to refer to a code of conduct that, given specified conditions, would be put forward by all rational persons».

социалисты объявили особо защищаемым меньшинством «пролетариат» в стране, большинство населения которой составляли крестьяне. Теперь же во многих западных странах особо защищаемым меньшинством признаются сексуальные меньшинства.

Мораль по «стэнфордскому стандарту» бывает разной: «...люди рассуждают о морали христианской, нацистской, морали греков, но редко говорят о морали вообще, как таковой».

Ненанесение вреда другому как универсальный критерий предлагается стэнфордскими профессорами в качестве основы «нормативной базы морали». Эта идея явно идет от Канта — от редуцирования всей морали исключительно к ненанесению вреда другому (вплоть до передергивания, подразумевающего *любого другого*, каким бы ни было его поведение). Очевидно, что формула, вытекающая из требования Пятикнижия, «возлюби ближнего... как самого себя» (Левит 19:17), а далее повторенная как «возлюби пришельца...» (там же, 19:34), весьма емкая. Однако при всей емкости сама по себе она не может исчерпать даже минимального набора норм, обеспечивающих нормальное сосуществование людей, кооперативное поведение и способных поддерживать доверие среди рыночных агентов⁸.

Абсолютизированная версия требования «ненанесения вреда никому и никогда» весьма удобна. Это требование невыполнимо (запрет убийства наверняка огорчит убийц, нанеся им «моральный» вред). В том числе и поэтому оно позволяет легко манипулировать моралью, объявляя «противоречащим морали» все, что противоречит интересам или взглядам манипулятора.

Либералы XIX в. были захвачены идеей «отделения государства от Церкви и Церкви от школы». В пылу борьбы с Церковью либералы⁹ переключились на Бога. Преуспев, они предложили себя в качестве «законодателей» или «хранителей» моральных ценностей. На страже прав и морали вместо Творца оказался университетский профессор¹⁰, журналист, в лучшем случае — президент. Новая мораль, вводимая так называемыми новыми либералами¹¹, стала по необходимости «политически корректной», гибкой и относительной¹². Когда профессорам и президентам показалось, что можно лучше самого собственника распорядиться его деньгами и лучше Творца заботиться о справедливости¹³, они не колеблясь стали нарушать права частной собственности. Когда они решили, что надо охранять определенные группы населения под предлогом их прежней реальной или вымышленной ущемленности через законодательство о разжигании ненависти (Hate Speech) и через кодексы политической корректности, они отвергли свободу слова уже не только технически (насаждая государственное или «общественное» теле- и радиовещание, монополизировавшее за деньги налогоплательщика истину), но и вполне нормативно.

⁸ Сформулировавший кредо иудаизма почти в тех же словах для новообращаемого примерно 2050 лет назад рабби Гиллель поэтому добавил к формуле: «а теперь иди и учи...» (имея в виду все законы Синайского откровения во всех деталях).

⁹ Эту борьбу продолжили с куда более очевидной мотивацией социалисты (см. ниже относительно безобидный современный пример правительства Испании). Однако и у либеральных политиков, и у чиновников середины XIX в. — периода расцвета идей *laissez faire* — могли проявляться схожие мотивы. Так Закон о бедных в редакции 1833 г., наряду с сокращением пособий приведший к сокращению паразитической бедности, предусматривал и расширение ответственности чиновников.

¹⁰ «Философы Просвещения XVIII в. считали, что они способны спасти основы морали и социального порядка в мире Божественного часовщика. Но как только обнаружилось, что Часовщик слеп, — в конце XIX в. Ницше во всеуслышание объявил, что Бог мертв, — как вслед за этим моральные основания Запада были повержены» — так описал Д. Лал (2007. С. 127) переход от монотеизма к деизму, к идее «первотолчка» и оттуда уже напрямую к атеизму и краху морали, не поддерживаемой Высшим авторитетом.

¹¹ В США либералами и «прогрессивными» политиками в первой трети XX в. начали называть себя те, кто стеснялся напрямую идентифицироваться с социализмом, — Т. Веблен, Е. Чемберлин и др.; Г. Спенсер, один из последних классических либералов, называл перерождение либеральных идей в концепцию большого заботливого государства, решающего за всех все проблемы, «новым торизмом», а Р. Нисбет (2007) — «новым либерализмом».

¹² На связь самодельной псевдоморали с перераспределительными идеями обращали внимание многие ученые и писатели — от Ф. Хайека, в «Пагубной самонадеянности» развенчавшего попытки интеллектуалов сочинять такие нормы в противовес апробированным веками и тысячелетиями, до П. Рубина (*Rubin P.H. The Assault on the First Amendment: Public Choice and Political Correctness // Cato Journal. Vol. 14. N 1. Spring/Summer 1994*) и А. Колаковской («Imagine», «Новая Польша». www.novpol.ru), писавших про такой современный левый «протез» морали, как «политическая корректность».

¹³ «Социалисты хотят играть роль Бога» (Ф. Бастиа).

Типичным продуктом профессорского моралетворчества могут служить жалобы профессоров на несознательность сограждан - современников экспериментов Ф-Д.Рузвельта (Mills & Rockoff, 1987). Вторая мировая война стала прекрасным поводом для испытаний фиксации цен и рациирования на американской публике. Американцы не рисковали открыто протестовать, однако массово игнорировали странные эксперименты, обращаясь к рынку. Даже если профессора клеймили его как "черный" а участников сделок на нем обвиняли в аморализме.

США защищены до поры от Hate Speech-законодательства 1-й поправкой. Но уже и там появилось альтернативное решение — так называемые Hate Crimes (преступления на почве ненависти), выведенные из обычной уголовной юрисдикции штатов и переданные в ведение федеральных структур.

Эта новелла поддержана «правозащитниками» (активистами за права гомосексуалистов¹⁴). Очевидный пример — когда новый «либерализм» откровенно бросает вызов базовым правам и свободам, включая равенство перед судом. Как справедливо замечают критики, при желании любое преступление можно представить как совершённое на почве ненависти, можно хотя бы потому, что большинство тяжких насильственных преступлений так или иначе связано с ненавистью (Jacoby, 2009). В обществе, где власть закона не укоренена глубоко в данной свыше морали, есть опасность, что игра в «социальную справедливость» выхолостит из понятия справедливости ее суть. Эта суть — равное отношение и к богатому, и к бедному¹⁵. Вместо нее проводится древняя идея о необходимости такого передела имущества богатых «просвещенными лидерами» «в пользу бедных», который является «справедливым» и компромиссным (между интересами бедных и богатых).

В таком обществе с неразвитой «мягкой инфраструктурой» нет на самом деле ни закона, ни справедливости, ни морали. Данный свыше закон стабилен и уважаем, он опирается на осознание сторонами в суде его моральности, а значит, и справедливости. Без универсальной, данной свыше морали закон теряет авторитет и стабильность, а люди — равенство по отношению к закону. Получается, что одни должны подчиняться законам, а другие — «просвещенные» — эти законы переписывают как хотят.

Вынеся за скобки идеологизированные представления, обратим внимание на то, что формально большинство авторов указывают в качестве атрибута моральных законов отсутствие обязательного государственного, насильственного принуждения. Вместо него действуют меры опять-таки «морального» давления, иногда весьма эффективного, но неформализованного, как, к примеру, обычный бойкот. В ряде определений указываются также религиозные или иные идеологические источники таких норм.

Здесь имеет смысл вновь вернуться к модели эволюционного отбора институтов Ф. Хайека (Hayek, 1992). Эффективные нормы, более или менее случайно выбранные племенем, общиной и т.п., обеспечивали процветание по сравнению с соседями, т.е. — в течение большей части человеческой истории — рост численности общины, впоследствии — рост душевых доходов. Отобранные в результате невообразимого множества трансакций нормы не могут быть проанализированы и полностью поняты человеческим интеллектом. Тем более невозможно «изобрести» эффективную норму. Можно лишь «нащупывать», приближаясь к ней постепенно. Эта модель, в частности, объясняет преимущества концепции «естественного права» без допущения сверхъестественного происхождения эффективных законов.

Такое объяснение, кроме прочего, весьма полезно, ибо может устроить как религиозных, так и светских читателей, примирив и тех и других с печальной мыслью о том, что им не суждено изобрести (открыть) универсальный закон природы и общества и тем самым принести человечеству счастье. У него есть, однако, определенный недостаток по сравнению с традиционной религиозной санкцией, а именно отсутствие такой санкции свыше. Если следование определенной норме сколь угодно разумно объяснено, но не отвечает краткосрочным интересам думающего человека, последний с легкостью мотивирует свой отказ от такого объяснения. Ведь это объяснение сделано всего лишь другим разумным человеком, хотя и лауреатом премии Шведского королевского банка памяти Нобеля.

Ниже мы попытаемся обосновать наличие единственного источника эффективных с точки зрения гарантий частной собственности и соответственно долгосрочного экономического роста моральных норм —

¹⁴ http://news.yahoo.com/s/ap/us_obama_gays.

¹⁵ «Не совершай несправедливости на суде, не будь снисходительным к нищему и не угождай знатному...» (Ваикра 19:15).

норм, распространенных во всех странах, в которых современный экономический рост начался до середины XIX в. Исходя из этого в рамках данной главы предлагается следующее определение морали:

Мораль — правила, основанные на универсальном¹⁶ этическом учении, содержащем многократно повторяемые и кодифицированные требования и нормы поведения человека, которые в общем случае могут не поддерживаться государственным принуждением и опираются на поддержку населения. Поддержка эта настолько значима, что в подавляющем большинстве случаев агент испытывает «угрызения совести», т.е. теряет заметную часть блага «высокая самооценка»; кроме того, потери затрагивают благо «признание окружающих» в дополнение к государственному принуждению; независимо от наличия или отсутствия государственного принуждения имеются различные формы семейного, коллективного, общественного давления в защиту моральных норм (основанные на «моральном давлении» — торговом и поведенческом бойкоте, непризнании, т.е. опять-таки на снижении самооценки субъекта — нарушителя нормы и его удовлетворения признанием и уважением окружающих).

К ключевым проблемам экономического анализа морали относится источник моральных требований и соответственно санкций, определяющий тип игры (конечно- или бесконечноходовой), а также принципиальную позицию в отношении морали как «мягкой инфраструктуры». Является ли более эффективной для снижения трансакционных издержек и рисков рыночных агентов гибкая, изменчивая система конкурирующих «моралей», требований, предлагаемых интеллектуалами в зависимости от оценки ими ситуации или простого произвола этих интеллектуалов? Или, может быть, правы консерваторы, отстаивающие универсальную жесткую систему, основанную на общеизвестных религиозных заповедях **монотеизма**?

Актуальность экономического анализа морали

Множество решений на государственном уровне, а также политические кампании, приводящие к таким решениям¹⁷, связаны с «надпрагматическими» «моральными» мотивами. К ним относятся:

прогрессивное налогообложение, регулирование бизнеса и другие нарушения прав собственности;

отказ государства исполнять свои базовые функции (защита жизни, основных прав и свобод, собственности гражданина, правосудие и т.п.) под предлогом наличия неких высших, приоритетных ценностей (равноправие народов, «права второго поколения», политическая корректность и феминизм; борьба за «мир»; т.е. права человека трактуемые едва ли не как собственная противоположность¹⁸ и т.д.);

"защита женщины" от мужчины, который (если конечно не принадлежит к "прогрессивным меньшинствам") предполагается по определению склонным к насилию и агрессии, используется для оправдания вмешательства государства в наиболее интимные аспекты отношений супругов¹⁹;

¹⁶ Универсальном практически для всех рыночных правовых демократий в период их становления.

¹⁷ В ходе таких кампаний происходит легитимация (как минимум, привыкание большинства к обсуждаемости идеи) в общественном мнении предлагаемых мер, формирование коалиций заинтересованных в них сил.

¹⁸ То, что Д. Лал называет «болтовней о правах» (Лал, 2007, с. 186).

¹⁹ Наиболее яркий пример такой активности – относительно новая норма и практики борьбы с "изнасилованиями в браке" (Marital or Spousal "rape") каковые приравнены к тяжким преступлениям. Пример современного развития этой идеи – см. В решении Верховного суда Канады по делу R. v. J.A. (Supreme Court of Canada Judgments 2011-05-27) <http://scc.lexum.org/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/en/item/7942/index.do>. В этом деле наиболее характерным и важным является даже не только распространение практик оценки игр между партнерами как "изнасилования" на отношения между постоянными сожителями. Ключевым аспектом этого дела является неудачная попытка незадачливой истицы (брошенной любовницы, судя по материалам дела), пораженной чудовищными последствиями своего иска вызванного, по всей видимости, понятным эмоциональным срывом, отозвать свою жалобу. Каковая попытка была проигнорирована как государственным обвинением, так и судом.

«защита матери и ребенка», приводящая к грубому и опасному вмешательству государства в семейную жизнь (актуально в западных странах).

При этом наиболее мощные группы влияния (группы интересов), стоящие у власти в ряде демократических стран, утверждают, что мораль не может быть универсальной. Что наносит, а что не наносит вред кому-то и какой вред нетерпим, а каким можно пренебречь — доступно только «посвященным». Что хорошо для одной культуры, плохо для другой²⁰. В условиях же «мультикультурного» общества базовые моральные ценности при таких подходах становятся едва ли не тайным знанием элиты²¹ и инструментом, которым только одна эта элита и может пользоваться против своих оппонентов. Зато оппонентам апелляция к моральным ценностям категорически запрещена. Их «архаические» и «устаревшие» (или даже «искусственно придуманные» для подчинения и угнетения «меньшинств») моральные ценности более «нерелевантны» и даже «оскорбительны» для «дискриминированных в прошлом групп» мультикультурного общества.

Другим важным аспектом проблемы является самостоятельная ценность таких связанных с господствующими моральными представлениями благ, как «моральное удовлетворение», чувство собственного достоинства и даже престиж. Спрос на это благо отражается, в частности, в реалиях коллективного выбора (участие в выборах, вопреки модели рационального неведения Э. Даунса, люди чаще всего объясняют потребностью осознавать себя хорошими гражданами²²), поставки чистых общественных благ (подробнее см. ниже).

Поэтому демистификация в этой сфере и, возможно, более строгий научный (в частности, экономический) анализ становятся средством защиты собственно научной культуры и традиции от ее «политически корректной» профанации. Экономический анализ базовых моральных норм представляется в силу высказанных соображений не просто важным дополнением к экономическому анализу права и политики, но скорее фундаментом этих направлений экономической науки.

Состояние вопроса

Нобелевский лауреат и «гуру» левых интеллектуалов А. Сен говорит об идее противоположности стремления к реализации собственных потребностей и интересов принципам морали как о чем-то само собой

Институт "изнасилования в браке" кроме широких возможностей для вмешательства в частную жизнь создает еще один важный эффект. У полицейского или у прокурора появляется привлекательная альтернатива расследованиям "старомодных" изнасилований. Перегруженность работой вкупе с политическим давлением, требующим относиться к новым "изнасилованиям" как к тяжкому преступлению, создает бюрократическую возможность переориентации персонала. В делах о "традиционных" изнасилованиях следователю приходится иметь дело с грубыми склонными к насилию не только в отношении женщин типами. Процесс сбора доказательств весьма трудоемок. Кроме того, нередко существует опасность получить в свой адрес обвинения в притеснениях меньшинств. В случае "изнасилования в браке" суд практически не требует доказательств. Их место занимают интерпретации жалобы потерпевшей. Роль "усмотрения" (discretion) офицера или судьи неизмеримо возрастает.

²⁰ Энергичная защита изуверского обычая «женского обрезания» известным левым интеллектуалом и «респектабельным» политиком Ю. Тамир полностью построена именно на этой идее — равноценности любых систем неформальных норм и их равноценности универсальной, библейского корня, «западной» морали (*Tamir, 1996*), если не преимущества перед таковой. Другим ярким примером полезности морального релятивизма является заявление известного левого радикала режиссера Оливера Стоуна в связи с его проектом «Секретная история Америки». http://news.yahoo.com/s/nm/20100111/tv_nm/us_stone_1. Как сравнение сенатора Маккарти с Гитлером, Сталиным и Мао, так и прямая апология наиболее одиозных и кровавых лидеров XX в. — это не просто коммерчески оптимальное решение, а решение, оставляющее свободу «творческого осмысления» исторического материала. Это также претензия на произвольное принятие решений о моральности или аморальности, приемлемости или адекватности любых оценок любых личностей. Эта претензия на то, что левый интеллектуал может заниматься легитимацией ужасных диктаторов и делегитимацией неугодных американских политиков — будь то покойный сенатор Маккарти или живой президент.

²¹ В таких представлениях выработка «этически приемлемых» решений превращается в решение динамической задачи многокритериальной оптимизации на основе гигантского массива быстро изменяющейся информации, сбор каковой по силам только объединенному академическому сообществу в лице его мейнстрима и при поддержке или патронаже государства.

²² Наиболее близкая к данной интерпретация политического участия как потребления «особо» качественного блага (*superior good*), потребление которого растет быстрее, чем доход, предложена в статье: *Crain, Deaton, 1977*.

разумеющемся (Сен, 1996²³). Тем самым он «отлучает» от морали весь базовый набор идей классической экономической науки, начиная с А. Смита. Автор пытается также переинтерпретировать Смита как своего союзника и сторонника уравнительного перераспределения.

Боулз (Bowles, 2008) отстаивает в принципе тот же подход к понятию этики и морали, что и Сен. При этом он опирается не просто на своеобразные интерпретации классики или математику, а на современные и вполне экономические методы (экспериментальной экономики). В своем обзоре некоторых исследований «экспериментального» направления он ставит под сомнение допущение о целерациональности экономического.

В одном из экспериментов родителей, опаздывавших забирать своих детей вовремя из детского сада, попробовали штрафовать. Увеличение числа опозданий после введения такой практики автор трактует как провал идеи личного интереса и торжество неких не определенных им в статье «моральных норм». Согласно восприятию автора, в ситуации, когда людей вывели из плоскости моральных отношений (опаздывать и обременять воспитателей нехорошо) в плоскость деловых отношений, начальное положение ухудшилось. При этом не просто игнорируется версия о том, что срок прекращения работы детского сада мог не совпадать с оптимальным для родителей по условиям их работы и они были готовы доплатить детскому саду, пусть и по повышенной ставке, за возможность забирать детей в приемлемое для себя время.

Предоставление родителям возможности приезжать в разумное время и платить за такую услугу — дополнительный присмотр за ребенком — представляется нам ничуть не менее моральной процедурой, чем вариант с редкими опозданиями без возмещения нанесенного этими опозданиями ущерба.

В другом описанном в данном обзоре эксперименте симулируется известная модель «трагедии общественных пастбищ» (в данном случае — виртуальных лесов). Остается не вполне понятным смысл искусственного эксперимента в ситуации, когда есть возможность изучать реальный опыт поведения рыночных агентов в условиях существенно различающихся политико-правовых рамок ведения лесного хозяйства.

Так, можно обратиться к практическим «экспериментам» в СССР, Бразилии (полностью государственная собственность на лесные угодья), Канаде (заметная, но небольшая доля частной собственности в сочетании с государственным сектором — «лесами короны» — как преобладающим лесопользователем) и Финляндии (преобладание частной собственности на лесные угодья).

Настоящая трагедия лесов наблюдается в странах с наихудшими институтами в отношении собственности и с наибольшими аристократическими или социалистическими пережитками. Заметно лучшее состояние лесов наблюдается в Канаде (здесь около 10% лесов находится в хорошо определенной и охраняемой частной собственности), очевидно наилучшее — в Финляндии, где подавляющее большинство лесных территорий в частной собственности.

Наконец, Боулз описывает эксперимент, пародирующий выбор оптимальной системы оплаты наемного работника. Смысл этого эксперимента понять еще сложнее. Такие, а также куда более продвинутые эксперименты поставлены и ставятся реальными фирмами в огромных количествах. В принципе то же относится и к случаям частной поставки общественных благ (благотворительности). В США с их гигантским частным некоммерческим сектором нет нужды в государственных и полугосударственных инвестициях в благотворительность.

Создание подобных на первый взгляд искусственных конструкций в рамках экономической науки легко объясняется потребностью сохранения левым экономистом после краха социалистической системы человеческого капитала (Rubin, 1994).

Подборка экспериментов, которые поставлены в экономической практике, а некоторые воспроизводятся регулярно, отражает, как представляется, попытку целого направления в экономической науке (неосоциалистического мейнстрима) опровергнуть в теории крах социализма на практике. Попытку как-то обосновать теоретическую схему, которая «опровергает» капиталистические реалии, если и не с позиции

²³ Подробнее о позиции этого автора, а также о менее экзотических экономических подходах к анализу проблем с явно выраженной этической составляющей см. выше, в параграфе «Этический голод Амартии Сена» Обзора литературы.

собственно экономической теории, то с позиции некоей расширенной версии экономики, апеллирующей к глубоко заложенным в человеке иррациональным началам, связанным с потребностью в моральности и справедливости отношений (хотя связь морали с иррациональностью представляется ничуть не более обоснованной, нежели с рациональностью субъекта).

Читателю в качестве доказанного предлагается, как представляется, принципиально недоказуемый тезис о том, что социализм (пусть и в новой, доселе неслыханной форме) синонимичен морали, а капитализм антонимичен.

Сама мораль для Сена и Боулза, таким образом, есть продукт их интеллекта. В то же время для А. Смита, Д. Юма и Ф. Хайека она была вполне конкретным сводом всем нам известных и вечных правил.

Именно эти правила составили фундамент деловой этики («живи сам и давай жить другим», не спеши на помощь к тем, кто тебя о ней не просит), которую обосновывал и защищал Смит.

Экономический анализ морали, однако, не сводится к левым интерпретациям.

Т. Рот (*Roth, 2007*) предлагает обширный обзор работ, посвященных проблематике влияния морали на экономику. Он полагает, что примитивная модель Номо есопoticus отражает базовый подход современных левых к роли личности. Эта модель предполагает личность автономную, свободную от исторически унаследованных обязательств и ограничений, общественных (добровольно принимаемых) ограничений и самоограничений, личность, максимизирующую полезность в среде, свободной от ценностей (иными словами, такая личность имеет простой и стандартный профиль предпочтений — *Roth, 2007. P. 72*). В сочетании с некоторыми моделями и концепциями современной экономики (функции общественной полезности — см. ниже, «центрального планировщика», акцент кейнсианства на решениях, ориентированных исключительно на краткосрочную перспективу) такая «свободная от ценностей» личность является идеальным объектом заботы полностью информированного и идеально мотивированного государства.

Автор, с одной стороны, отмечает возможность «автогенерации» основных моральных норм для общего интереса, с другой — обращает внимание на то, что в случае значимых отличий и силовых возможностей стимулы сильных игроков следовать моральным ограничениям в эндогенной модели могут оказаться недостаточными. Действительно, без внешних ограничений ценностей, укорененных настолько глубоко, чтобы обеспечивать эффективную координацию действий в свою защиту, сильный игрок не имеет никаких стимулов останавливаться перед отъемом собственности слабого. Эта идея чрезвычайно важна и для понимания механизма становления правовой демократии как пакета институтов.

Анализируя работы известного американского философа права Р. Дворкина (*Dworkin*), Рот обращает внимание на бескомпромиссное требование Дворкина не считаться с экономическими ограничениями и предупреждениями об угрозе подрыва стимулов и навязать перераспределительные программы таких масштабов, которые «обеспечили бы каждому средства на жизнь, ценностно наполненную, с возможностями выбора»²⁴. Автор подчеркивает отличие «либерального» перераспределительного подхода и подхода классического либерализма «отцов-основателей», основанного на «процедурном равенстве».

Описывая подход утилитаризма (приоритет общего блага над любыми «вечными» нормами) и неявные предпосылки анализа с использованием функции социальной полезности (SWF), Рот показывает, что последний фактически тоже строится на подходе утилитаризма. Таким образом, сама идея существования некоей наблюдаемой «просвещенным правителем» (всесведущим государством) общественной полезности несовместима с идеей морали, равно как и с идеей конституционализма. Любая трудноизменяемая норма выглядит в свете этих идей неразумным препятствием на пути достижения высшей цели.

²⁴ *Roth, 2007. P. 103*. Отметим, что многократно повторяемый А. Рэнд вопрос «За чей счет?» так и остался без ответа левых. Напомним также, что Рэнд обратила внимание на феномен «инфляции прав» (эссе «Права человека». См.: *Рэнд, 2003*) — размывание тех прав, которые мы в силу изобретения массы псевдоправ, по сути сводящихся к претензиям на привилегии за чужой счет, определили как базовые. Поскольку единственный путь удовлетворения таких претензий — расширять полномочия государства по отъему и перераспределению, очевидно, что базовые права личности не могут не оказаться под ударом. Рэнд (там же, «Большой бизнес — преследуемое меньшинство») также одной из первых обратила внимание на совершенную дикость и несоразность тюремного заключения за нарушение антикрестовского законодательства (т.е. по определению сомнительного, рассчитанного на дискреционное применение. См. гл. 4).

Идея "социальной справедливости", являющаяся ядром «этики» левых, напоминает нам о любопытном факте. До последней «длинной волны» популярности перераспределительных идей, начавшейся во второй половине XIX в., слово *justice* не имело простого соответствия в русском языке, так же как слово «справедливость» в английском. Обретение соответствия произошло только «благодаря» словосочетанию *social justice*, которое в отличие от «процедурного» смысла (равенство всех перед законом, перед судом) несет в себе чистую перераспределительную идею — идею о том, что перераспределительная деятельность хороша и потому называется словом, имеющим в языке явно позитивную коннотацию. И если в русском языке никаких проблем у левых со словом «справедливость», издавна нагруженным и таким смыслом, не возникало, то решение в английском языке появилось исторически совсем недавно.

П. Хейне (*Heune, 2008*) обращает внимание на глубокую пропасть, разделяющую рационалистический подход современного экономиста²⁵ и современные же представления о морали публики, интоксцируемой СМИ. Автор показывает, насколько навязанные СМИ представления о «морали» контрпродуктивны и как они ведут к очевидному и значимому ущербу в случае реализации²⁶. Он демонстрирует это отличие понимания на ряде примеров (в частности, основанных на экономическом понятии «ценность человеческой жизни»), и объясняет его обычной путаницей в понимании, ошибочным переносом на уровень массовых транзакций ценностей, применяемых и эффективных на уровне семьи, малых групп (автор именуется его уровнем *face-to-face society*) с высокой информированностью об интересах и предпочтениях членов друг о друге, а также со значимым учетом полезности друг друга в функциях полезности. В этом случае (при массовом взаимодействии, на уровне *commercial society*) допущение об информированности перестает работать, равно как и исчезает мотивация.

Хейне рассматривает требование матери Терезы отказаться от казни осужденных в Калифорнии за убийство, так как «Иисус простил бы этих грешников». Он высказывает предположение о том, что почтенная дама путает подход для *face-to-face society* (доступный и реализуемый в семейных отношениях или отношениях с Всевышним) с подходом закона, вынужденно обезличенным, — подходом, который обязан реализовывать судья, подчиненный закону, не связанный личными пристрастиями (заметим, что именно таково требование к судье самого Бога, прямо изложенное и неоднократно повторенное в Пятикнижии²⁷). Судья не может знать о каждом столько, сколько знает член семьи или тем более Бог. Уголовное право и правосудие штата Калифорния не Бог, замечает Хейне. А потому судья, отказывающийся от предписанного законом наказания, достоин (по мнению автора) не «причисления к лику святых», а импичмента.

Поддерживая автора в необходимости использовать разный подход для урегулирования семейных проблем и конфликтов в обществе и государстве, отметим, что «путаница» СМИ и федеральных чиновников США вполне может быть обусловлена их довольно четко различимыми личными, частными интересами (см., в частности, гл. 2 о СМИ и гл. 3 о группах специальных интересов).

О морали перераспределения

Как упоминалось выше, одним из центральных тезисов левой пропаганды является утверждение об исходной моральности, высокой нравственности социализма и как учения о рае на земле, и как практической идеи перераспределения доходов и имущества от богатого к «нуждающемуся». При этом все более или менее профессиональные экономисты, включая левых, признают в целом неэффективность государственного вмешательства в экономику. Поэтому квазиморальная аргументация в этом вопросе приобретает особый вес.

Одним из первых современных экономистов по этому вопросу высказался Б. де Жувенель (*Жувенель де, 1995*) в 1949 г. Он целенаправленно обрушился на представления о моральности социалистического перераспределения, приняв для начала своих построений допущение об отсутствии негативных

²⁵ На самом деле автор рисует модель консервативного экономиста, явно не доминирующего в современных университетах.

²⁶ Так, требование властей размещать маленьких детей в самолетах на отдельных сиденьях ведет к значимому повышению вероятности их смертности, поскольку вследствие удорожания стоимости их перевозки неизбежен рост автомобильных перевозок, чреватых большей вероятностью гибели, нежели авиационные (*Heune, P. 4*).

²⁷ См., к примеру: Исход 23:1; Левит 19:15; Второзаконие 16:18; про наказание же за умышленное убийство см.: Исход 21:12 — 21:14 («...и от жертвенника забереешь его на смерть», т.е. даже из храма, даже Первосвященника); Второзаконие 19:11.

экономических последствий такового, т.е. без обиняков заявил о том, что, даже если бы государственное перераспределение было приемлемым с точки зрения экономической эффективности, оно осталось бы неприемлемым нравственно.

В реальности автор уделяет большую часть времени интересным, но не вполне отвечающим заявленной цели рассуждениям о невозможности адекватно оценить полезность каждого субъекта и потому задача справедливого распределения неразрешима информационно (при том, что равное распределение представляется заведомо несправедливым). Тем не менее среди фундаментальных идей де Жувенеля — идея о вреде перераспределения, в том числе и потому, что государственные меры вытесняют частные добродетели (ослабляя желание помогать ближним и даже просто принимать гостей).

Левые политики и экономисты для защиты своих позиций нередко апеллируют к примерам из библейских сюжетов. Напомним, что, согласно представлениям **монотеизма**, богатство само по себе от Всевышнего²⁸. Он ждет от богатого, что тот использует свое богатство в том числе и на помощь бедным. Но при этом таковая помощь не долг перед обществом и тем более перед государством. Это возможность для богатого сделать больше добрых дел и получить больше заслуг в глазах Всевышнего. То же касается и любого иного налогоплательщика, чье осознание личной ответственности и, следовательно, шансы «заработать» больше добрых дел размываются тяжелым бременем налогов и активностью вездесущего государства, не говоря уже о прямом угнетении в ряде случаев конкурирующих частных организаций, чтобы не демонстрировали неэффективность государства (см. ниже современный пример из практики отношений государства и Католической церкви в Испании).

Кратко прокомментируем два библейских сюжета из числа наиболее часто цитируемых левыми.

1. «Земля от Бога». Следует обратить внимание на общедоступный библейский текст и его более чем очевидную в применении к данному случаю экономическую интерпретацию. Сюжет о невозможности продажи земли, потенциально применяемой для сельского хозяйства (продажа земли навсегда в городах разрешена во все времена и во всех странах), относится только к одной стране и к одному народу, которому именно на территории этой небольшой страны при выполнении определенных условий обещана рента (необычно высокая урожайность). Логично предположить, что эта рента распределялась пропорционально площади надела. Если так и с учетом того, что эта рента составляла основной доход с этого вида земельной собственности, то требование возврата «проданной» земли после определенного числа урожаев (до юбилейного года) выглядит не просто логичным. Оно никоим образом не противоречит классически либеральному подходу. Но самое главное, оно не относится очевидным образом ни к каким земельным участкам за пределами небольшой полосы суши вдоль р. Иордан. Создатель дарит землю всем народам, но одному выдает с особыми бонусами и с особыми ограничениями²⁹.

2. Сюжет с манном ("манной небесной"). Этот чудесный продукт обладает двумя важными, с точки зрения экономиста, свойствами. Первое — несохраняемость. Второе — невозможность неравномерности распределения (как ни стараются наиболее упорные сборщики, каждый раз собранный ман (манна) приходится равными порциями на одного человека). В связи с этим напомним, что во всех случаях реального социализма³⁰ ни о каком равном распределении и речи быть не могло.

Главной чертой социализма была и является, безусловно, не равномерность распределения, а его произвольность. Руководитель наделен чрезвычайными правами изымать и перераспределять «во имя всеобщего блага» любую собственность, любое благо.

²⁸ «И благословил Давид Господа... и сказал: «... и богатство и почет от Тебя... в Твоей власти возвеличить и наделить силой любого...» (Писания, книга Хроник, 29:12). Следовательно, любые рассуждения о безнравственности богатства, о заведомо нечестных путях получения такового следует рассматривать в свете представлений этического монотеизма как претензию к Создателю, причем, в отличие от сомнений и вопросов Иова, совершенно необоснованную.

²⁹ Причины такого решения — отсутствие возможности искусственного орошения и особая зависимость сельского хозяйства от дождей: «...страна не как страна Египетская... От дождя небесного пьет она воду» (Второзаконие 11:10—11:12).

³⁰ См.: *Восленский, 1991*; см., к примеру: гл. 2 «Создание номенклатуры»; гл. 5 «Номенклатура — привилегированный класс советского общества»; гл. 8 «Один день Дениса Ивановича».

В данном случае руководитель физически лишен такой возможности (даже если бы он и захотел). Как подчеркивается в тексте Второзакония (8:3), само наделение народа продуктом "выпадающим с неба" имело целью приучить людей обращаться в случае нужды за благами к первоисточнику всех благ, а не к другому человеку. Повторение процедуры ежедневно на протяжении почти 40 лет должно было закрепить эту привычку до автоматизма. То, что этого в полной мере не произошло, вероятно, свидетельствует о неизменности человеческой природы, в том смысле, что готовность одних «сотворять себе кумиров» хорошо сочетается с потребностью других навязывать большинству свою волю, прежде всего в вопросах перераспределения доходов и собственности.

«Социальная ответственность бизнеса» является штампом, особенно часто используемым после краха коммунизма. Между тем каждый новый экономический кризис с массовыми разорениями фирм и увольнениями сотрудников напоминает нам об истинной «социальной ответственности» предпринимателя. Это — предложение окружающим качественных товаров и услуг, с одной стороны, и предложение на рынке труда возможностей занятости, заработка при максимальной устойчивости, стабильности последнего — с другой. Следовательно, наилучшая мера такой ответственности тождественна мере успешности бизнеса. Это то, ради чего предприниматель и наделен соответствующим талантом и ресурсами.

Проиллюстрируем вероятное влияние конкурирующих моральных систем на стимулы игроков к кооперативному поведению на примере простых игр.

Произвольная замена или отмена (нормотворчество человека)

Пусть есть N моральных норм. Сравняются оценки рисков (соответственно вероятности заключения сделок) с партнерами из двух групп, соблюдающих по $(N - 1)$ заповедей (каждый из членов каждой группы). В первой группе несоблюдение касается одной, раз и навсегда установленной и заранее известной заповеди. Во второй — несоблюдаемая заповедь может произвольно меняться лидерами группы.

Эффект следования заповедям при оценке рисков состоит из двух компонентов: менее значимого, состоящего из суммы значимостей каждой отдельной заповеди (для простоты каждая заповедь имеет здесь одинаковый вес) и большего (основного) компонента, являющегося функцией от N переменных и учитывающего взаимное и совместное влияние заповедей.

Нам предстоит показать, при каких значениях (соотношениях весов) первого и второго компонентов и каком типе отношения к риску (очевидно, что при *risk-averse*) оценки рисков группы с заранее известной нарушаемой заповедью будут ниже, чем во второй группе.

Оценивающий риск агент по идее должен быть в состоянии проанжировать по значению (влиянию на оценку риска) всех N заповедей. Однако, поскольку нас интересует агрегированная оценка некоего типового агента, для простоты предположим, что значения всех заповедей при суммировании (в первом компоненте) одинаковы.

Последний компонент с равной вероятностью может оказаться большим или меньшим по значению при произвольной замене (отмене) норм. То есть мы не знаем, какое точно сочетание $(N - 1)$ нормы воспринимается как минимизирующее риск при таком числе самоограничений (или накладываемых обществом ограничений) индивида. Вполне может оказаться, что в половине или даже большей части случаев лидеры группы, меняющей регулярно ценности (скажем, в зависимости от внешних обстоятельств), стараются уменьшать риски для партнеров — членов своей группы, и пусть в половине случаев им это даже удастся. *То есть для risk-neutral-агента нет никакой разницы (он ее просто не замечает) в рисках взаимодействия с представителями любой из групп.*

Итак, пусть существует N норм. Каждый индивид может соблюдать любую норму или не соблюдать. Индивиды взаимодействуют между собой — заключают контракты. При этом выигрыш каждого индивида зависит от того, какие нормы соблюдает его партнер.

Выигрыш индивида увеличивается с числом соблюдаемых его партнером норм, причем его полезность складывается из двух компонентов: первый пропорционален числу соблюдаемых норм и учитывает влияние каждой нормы в отдельности, второй зависит от совместного влияния норм. Пусть при соблюдении партнером каждой дополнительной нормы первый компонент увеличивается на a . Второй же компонент определяется совокупным набором соблюдаемых норм. В данном случае при соблюдении всех N норм, кроме i -й, обозначим этот компонент $b(-i)$. Введем также отношение индивида к риску: пусть при получении выигрыша

x его полезность равна x^γ . Коэффициент γ характеризует отношение индивида к риску: при $\gamma > 1$ индивид любит риск (рискофил), при $\gamma < 1$ индивид риск не любит (рискофоб).

При взаимодействии с партнером, не соблюдающим i -ю норму (для определенности положим $i = 1$), индивид получает полезность

$$U = [(N - 1)a + b(-1)]^\gamma. \quad (12.1)$$

При взаимодействии с индивидом, не соблюдающим одну, но неизвестно какую норму, индивид получает полезность, которая выражается некоторой комбинацией уравнений типа (12.1). Пусть p_i — вероятность несоблюдения i -й нормы (в сумме p_i дают единицу). Тогда полезность индивида равна

$$U = \sum_{i=1}^N p_i [(N - 1)a + b(-1)]^\gamma.$$

$$U = p_i [(N - 1)a + b(-1)]^\gamma. \quad (12.2)$$

Надо понять, какое из выражений — (12.1) или (12.2) — больше. Заменим переменные: пусть $c(-i) = b(-i)/a$, тогда нужно сравнивать следующие выражения:

$$U = [N - 1 + c(-1)]^\gamma;$$

$$U = \sum_{i=1}^N p_i [N - 1 + c(-i)]^\gamma.$$

$$U = [N - 1 + c(-1)]^\gamma;$$

$$U = p_i [N - 1 + c(-i)]^\gamma. \quad (12.3)$$

Предположим, что выгода от взаимодействия с партнером, не соблюдающим некоторую норму, может с равной вероятностью быть либо большей, либо меньшей, чем выгода от взаимодействия с партнером, не соблюдающим норму 1, т.е. с равной вероятностью (равной S) первое выражение в (12.3) больше второго, и наоборот. Предположим также, что разница между выигрышами при взаимодействии с партнерами обоих типов одинакова и равна, для определенности, d . Соответственно выигрыш от взаимодействия с партнером, не соблюдающим некоторую норму, с вероятностью S либо больше, либо меньше на величину d , чем выигрыш от взаимодействия с партнером, не соблюдающим норму 1. Тогда анализ выражения (12.3) сводится к сравнению следующих уравнений:

$$U = [N - 1 + c(-1)]^\gamma;$$

$$U = \frac{1}{2} [N - 1 + c(-1) + d]^\gamma + \frac{1}{2} [N - 1 + c(-1) - d]^\gamma.$$

$$U = [N - 1 + c(-1)]^\gamma;$$

$$U = [N - 1 + c(-1) + d]^\gamma + [N - 1 + c(-1) - d]^\gamma. \quad (12.4)$$

При нейтральном отношении к риску (т.е. при $\gamma = 1$) выражения в (12.4) равны, т.е. нейтральному к риску индивиду все равно, заключать контракт с партнером, соблюдающим фиксированные $N - 1$ норм или произвольные. Так как при $\gamma < 1$ функция x^γ вогнута, получим, что индивиду выгоднее партнер с фиксированными нормами, а при $\gamma > 1$ функция x^γ , наоборот, выпукла и выгоднее становится партнер с меняющимися нормами.

Генерация конкуренции моральных систем

Ход 1

Выбор состоит между неизменяемой этической системой, подкрепленной авторитетом Бога плюс соответствующими решениями людей, и изменяемой этической нормой, подкрепленной только

интеллектуальным авторитетом заместителя министра или профессора, санкцией верховного правителя (парламента, диктатора), т.е. между формальным законом и административной мощью.

В краткосрочный период переход к изменяемой системе дает однозначно больший выигрыш за счет экономии на *издержках соблюдения* и благодаря возможности быстрой адаптации норм под текущую ситуацию.

В долгосрочный период выигрыш **МОЖЕТ ОКАЗАТЬСЯ** отрицательным.

Ход 2

Используем — в связи с тем что игра не одноходовая — понятие индивидуального коэффициента дисконтирования i -го агента.

Если мы выделяем два типа агентов — обычных и лидеров (политических, бюрократов), то для последних появляется дополнительный бонус (увеличение власти и полезности от власти как от самостоятельного блага) при отрицательной связи с числом моральных норм. Этот бонус появляется при первой отмене какой-нибудь заповеди (создания прецедента, самой возможности произвольно отменять, «заменять» заповеди на «самодельные») и с уменьшающейся предельной полезностью растет далее по мере продолжения отмен (или замен альтернативными).

Соответственно в зависимости от индивидуального коэффициента дисконтирования игрока (модального избирателя, модального парламентария, чиновника или диктатора) и представлений о соотношении выигрышей выбирается решение на первом ходу.

Далее очевидно, что при принятии решений о переходе к самодельной системе базовых ценностей издержки ее модернизации падают от бесконечных к конечным; затем мы делаем допущение о том, что с каждым усовершенствованием предельные издержки изменений продолжают падать.

При некотором числе N уже принятых решений о дополнении базовых моральных норм круг лиц, принимающих такие решения, расширяется так, что любая группа в заявительном порядке может ввести свою систему ценностей (кроме случая диктатуры).

Так мы переходим (если нет оснований полагать, что на каком-то уровне возможен выход на устойчиво равновесное состояние) к конкурирующим морально-этическим нормам (либо к единой, но легкоизменяемой системе в случае диктатуры, которая нам менее интересна, поскольку при отсутствии свободы выбора этические нормы сильно теряют в значимости влияния) с числом N практически сколь угодно большим. Под системой можно также понимать некоторое внутренне логически непротиворечивое подмножество из накопившегося множества норм, если государство может издавать противоречивые нормы.

Пусть в некоторый момент в обществе соблюдают все нормы. Для выполнения заповедей индивид несет издержки величиной c . При этом действует правило наказания за несоблюдение одной или нескольких норм: если индивид при взаимодействии не соблюдает какую-либо норму, то после первого обмана с ним никто иметь дело больше не будет. Далее при взаимодействии двух агентов каждый из них получает выигрыш, возрастающий с числом соблюдаемых его партнером норм, и несет издержки из-за собственного соблюдения норм. При отклонении (т.е. при нарушении) норм в некоторый период индивид получает один раз выигрыш из-за уменьшения издержек на их соблюдение и лишается в дальнейшем выигрыша от взаимодействия.

Решение агента о том, соблюдать нормы или нет, зависит от того, насколько индивид ценит будущие выигрыши по сравнению с настоящим. Пусть при отказе от соблюдения всех норм индивид получает дополнительный выигрыш c (*экономию на издержках*). Если индивид продолжает соблюдать все нормы, то допускаем, что в каждый период он заключает дополнительную сделку и получает от нее выигрыш a .

Обозначим коэффициент дисконтирования индивида δ . Тогда если индивид в каждый период соблюдает все нормы, то он получает выигрыш, равный $a/(1 - \delta)$. Если индивид нарушает нормы в первый период, то он получает выигрыш $a + c$. Индивид будет нарушать нормы, если $a + c > a/(1 - \delta)$, т.е. если $\delta < c/(a + c)$, и наоборот. Таким образом, есть некий граничный уровень $\delta = c/(a + c)$: если коэффициент дисконтирования выше этого уровня, то индивид соблюдает все нормы, если меньше, то индивид часть норм нарушает.

Значение граничного уровня падает с ростом a и растет с ростом c . Следовательно, если для каких-нибудь агентов единовременный выигрыш от несоблюдения норм больше, чем для других агентов, то желание

нарушать нормы для них будет сильнее. Например, если в экономике будет два типа агентов — «обычные» агенты и чиновники, причем выигрыш от несоблюдения норм (от отмены норм) для чиновников выше, то у чиновников стимулов для отмены норм будет больше. Предположим, что у данных двух групп агентов выигрыш a от взаимодействия с партнером одинаков, выигрыш от несоблюдения норм для «обычных» агентов равен c , а для чиновников он равен $c^* > c$. Тогда при $\delta < c/(a + c)$ все агенты будут стремиться нарушать нормы, при $\delta > c^*/(a + c^*)$ все агенты будут соблюдать нормы, а при $c/(a + c) < \delta < c^*/(a + c^*)$ «обычные» агенты не будут нарушать норм, а чиновники будут.

Влияние моральных норм на экономическое развитие (симуляционное моделирование)

Построим базовую модель экономического взаимодействия.

а) Первоначально рассмотрим модель, в которой богатство приумножается за счет «торговых сделок» и отсутствуют транзакционные издержки.

Предположим, что:

моделируется N участников (стран);

осуществляется первоначальное равномерное распределение начального богатства;

в каждый момент происходит некоторое количество торговых сделок между участниками (сделки увеличивают благосостояние участников на определенную величину и совершаются с нулевыми издержками);

общая торговая активность (общее число сделок в единицу времени) положительно зависит от общего богатства;

торговые сделки приносят положительный прирост благосостояния участникам (и совершаются с нулевыми издержками);

более богатые участники совершают больше сделок в каждый момент.

Моделируются процессы торговли за определенное число периодов и анализируется благосостояние участников (экономический рост), а также различия в благосостоянии участников (экономическое неравенство).

При фиксированной выгоде от каждой сделки все страны богатеют более или менее равномерно. Со временем экономическое неравенство между участниками сокращается (рис. 12.1). На рис. 12.1 показаны результаты моделирования взаимодействия 10 агентов за более чем 1000 периодов. Моделирование показывает, что, несмотря на то что крупные экономики чаще вовлекаются в торговлю, неравенство сокращается со временем, а все участники (экономики) со временем богатеют.

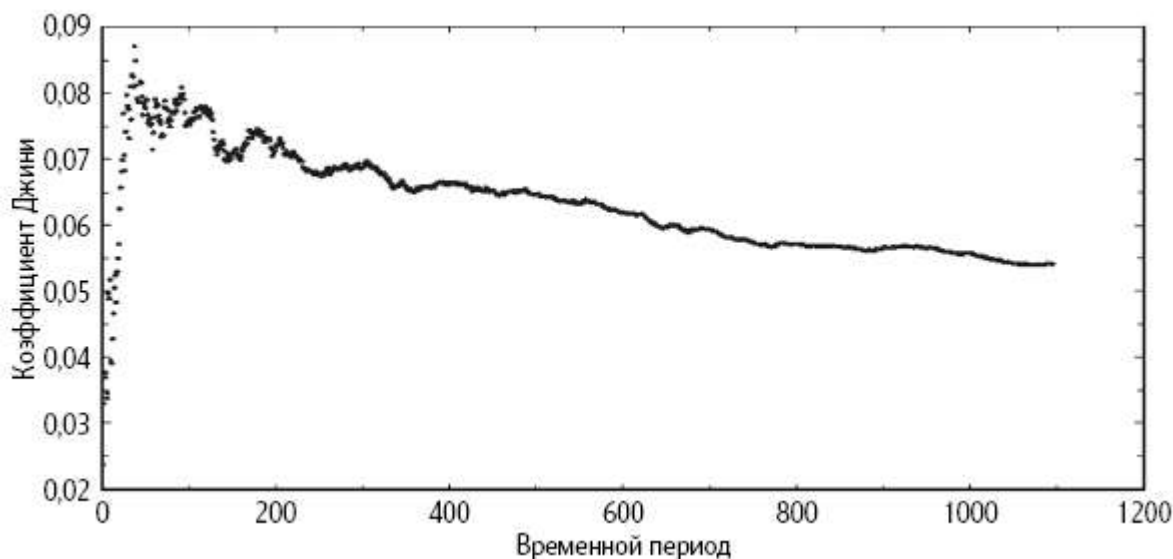


Рис. 12.1. Динамика неравенства в модели без учета транзакционных издержек

б) Введем фиксированные транзакционные издержки совершения каждой сделки и наделим каждого участника дополнительным свойством (будем называть его в дальнейшем моральной нормой). Предположим, что различия в моральных нормах влияют на вероятность успешного проведения сделки: чем больше различия в моральных нормах, тем меньше шансов, что участники сделки проведут ее успешно.

В случае полного совпадения моральных норм участников вероятность удачного совершения сделки равна 1. Существует некоторое максимальное различие в моральных нормах, при котором вероятность успешного проведения сделки равна 0.

Определим, что участники в любом случае при совершении сделки будут нести транзакционные издержки (как в случае успешного проведения сделки, так и в случае неудачи из-за различий в моральных нормах).

В случае совпадения у всех участников моральных норм модель, описанная в пункте б, идентична модели, описанной в пункте а, с той лишь разницей, что чистая выгода от совершения сделки уменьшается на величину транзакционных издержек. В дальнейшем мы всегда будем рассматривать ситуации, в которых выигрыш участников от совершения удачной сделки больше 0.

Предположим, что моральные нормы участников случайным образом равномерно распределены от 0 до 1, а максимальное различие в моральных нормах, при котором вероятность успешного проведения сделки равна 0, также равно 1.

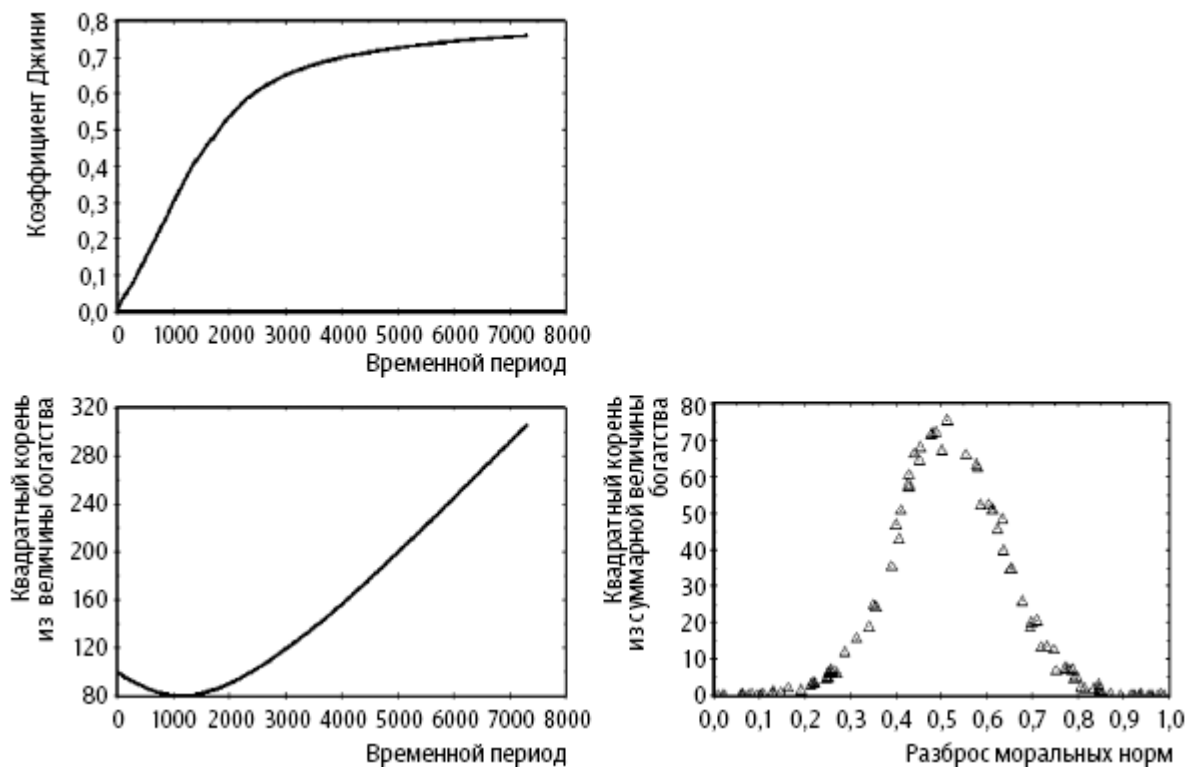


Рис. 12.2. Динамика неравенства доходов и распределение доходов в зависимости от норм в модели с учетом транзакционных издержек (издержки на уровне 75% от потенциальной выгоды)

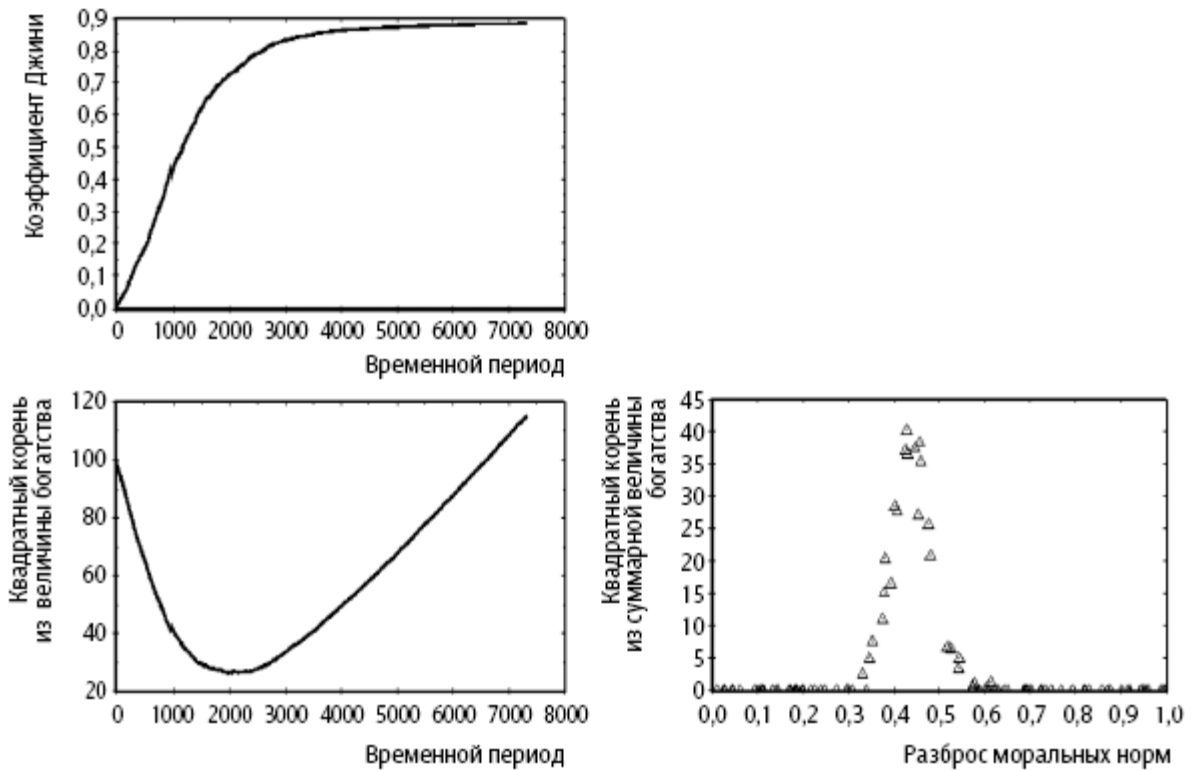


Рис. 12.3. Динамика неравенства доходов и распределение доходов в зависимости от норм в модели с учетом транзакционных издержек (издержки на уровне 90% от потенциальной выгоды)

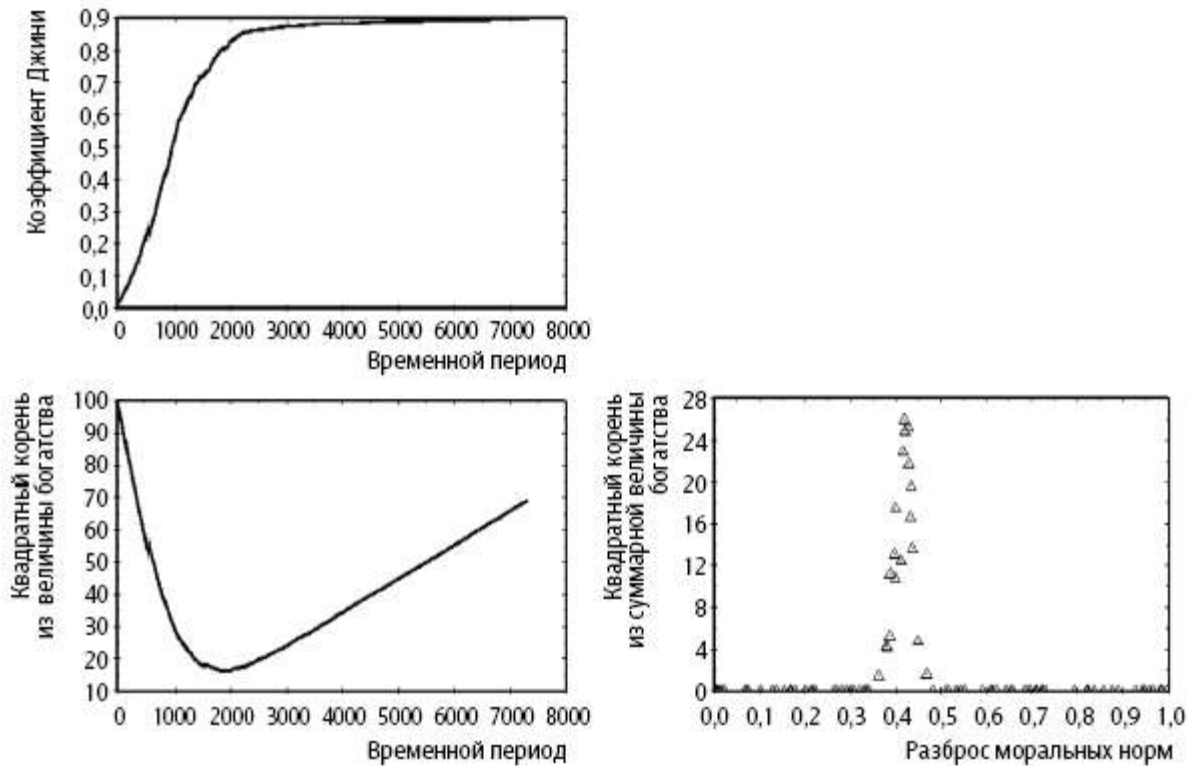


Рис. 12.4. Динамика неравенства доходов и распределение доходов в зависимости от норм в модели с учетом транзакционных издержек (издержки на уровне 95% от потенциальной выгоды)

Результат моделирования будет зависеть от соотношения величины транзакционных издержек и выгоды.

На рис. 12.2 представлены результаты моделирования поведения 100 участников за 20 лет³¹ в ситуации, когда транзакционные издержки составляют 75% от возможной выгоды в случае успешного совершения сделки. В верхнем левом квадранте представлена динамика экономического неравенства, в нижнем левом квадранте — суммарное благосостояние. Нижний правый квадрант показывает конечное распределение участников в пространстве моральных норм (ось абсцисс) и уровня доходов (ось ординат)³². Положению каждого участника соответствует свой треугольник.

На рисунках 12.3 и 12.4 представлены результаты построения моделей, аналогичных рассмотренной выше (рис. 12.2), при более высоких транзакционных издержках, составляющих соответственно 90 и 95% от возможной выгоды в случае успешного совершения сделки.

Видно, что с ростом транзакционных издержек «выживает» (т.е. имеет благосостояние больше 0) все меньшее число участников.

В нижнем правом квадранте (рис 12.4) лишь небольшая группа участников имеет уровень доходов больше 0. В ситуации высоких транзакционных издержек «выживают» и продолжают развиваться лишь несколько участников, близких друг к другу по моральным нормам.

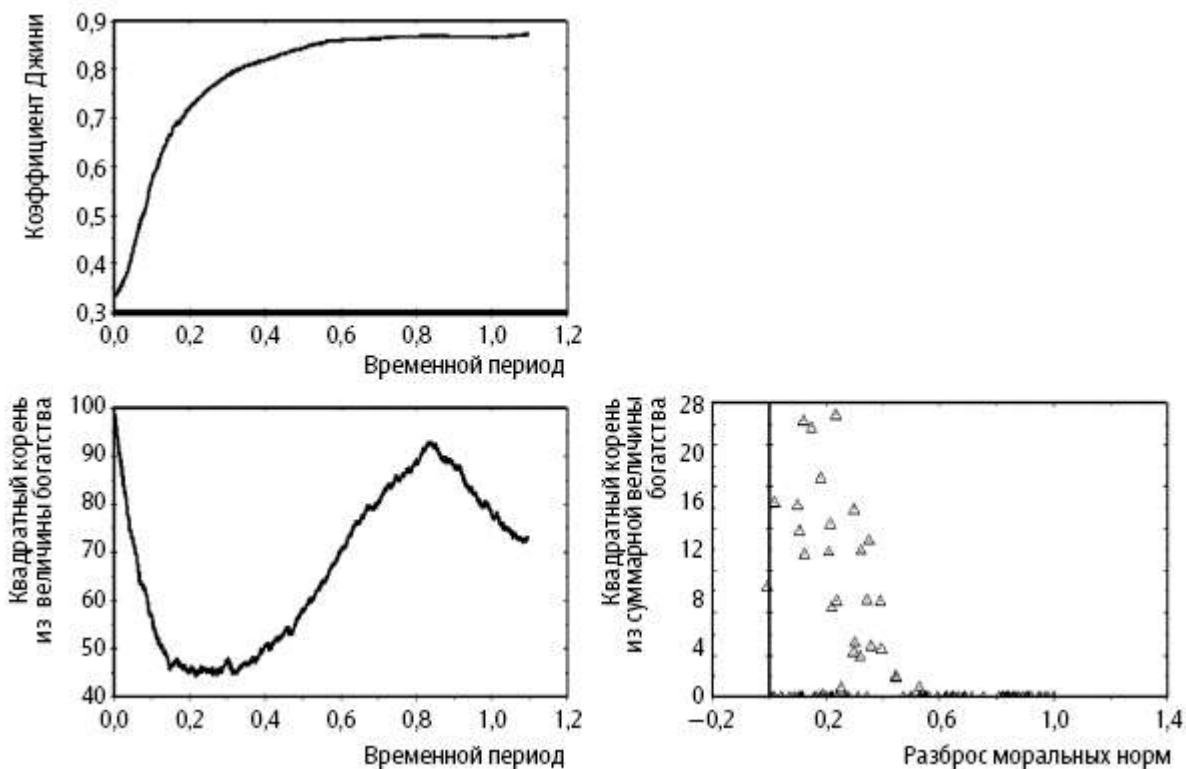


Рис. 12.5. Динамика неравенства доходов и распределение доходов в зависимости от норм в модели с учетом транзакционных издержек (издержки на уровне 90% от потенциальной выгоды)

в) Предположим, что моральные нормы непостоянны и могут случайным образом изменяться в каждый момент.

³¹ За единицу измерения времени принят 1 день, т.е. 20 лет означают симуляцию $365 \times 20 = 7300$ временных периодов.

³² По оси ординат отложен квадратный корень из величины богатства экономических агентов в конце симуляции.

Рассмотрим модель с транзакционными издержками на уровне 90% от возможной выгоды (аналогично модели, представленной на рис. 12.3) в условиях нестабильных моральных норм. На рис. 12.5 представлены результаты моделирования такой ситуации за 30 лет³³. В каждый момент моральные нормы участников с вероятностью 50% могут изменяться в любую сторону на 0,1%.

Как и в случае с постоянными моральными нормами (см. нижний левый квадрант на рис. 12.3), первоначально выделяется группа стран, близких по моральным нормам, однако нестабильность моральных норм приводит в какой-то момент к уничтожению механизма экономического роста (нижний левый квадрант на рис. 12.5).

Набор комментариев о некоторых аспектах влияния фундаментальных требований монотеизма на поведение человека

Предположим, что страхование жизни примерно равно прибыли от сделки (за период ее осуществления); после завершения сделки можно прекратить платежи.

Страхование бизнеса сопоставимо с доходом от сделки, но в несколько раз ниже этого дохода; страхование на промежуточном уровне ниже дохода от сделки, но превышает уровень половины такого дохода.

Эти два допущения позволяют представить некоторый вполне правдоподобный, реалистичный сценарий, сопряженный со сценариями, приведенными в столбце «Попытка экономической интерпретации». Комментарии сведены в табл. 12.1.

Таблица 12.1

Попытка экономической интерпретации
основных требований монотеизма

№ п/ п	Заповедь	Попытка экономической интерпретации, включая примерные требования к страхованию от неисполнения заповеди партнером по договору (игре)
1	Я — Бог	Заявление Бога о себе как о гаранте заповедей и раскрытие своего присутствия. Это означает, что любая игра — в отличие от мира, где Бога как бы нет или он скрыт, — очевидно, является бесконечноходовой; что любое нарушение обязательств или иное некооперативное поведение не останется тайным и безнаказанным; кроме того, вместе со следующей, второй заповедью здесь имеет место фиксация монотеизма — максимально жесткая гарантия санкции за нарушение всех иных заповедей (верующий, следовательно, с меньшей вероятностью нарушит их, чем неверующий, принимающий эту заповедь, нежели не принимающий). Требуется страхование на уровне страхования жизни, так как у партнера, если он не признает эту заповедь, нет никаких сдерживающих его от любого преступления стимулов
2	Не будет других...	Единый властитель с бесконечной мощью и не уравновешенный никакими конкурентами, требующий исполнения заповедей и наказывающий за нарушение ⇒ санкция воспринимается верующими

³³ За единицу измерения времени принят 1 день, т.е. 30 лет означают симуляцию $365 \times 30 = 10\,950$ временных периодов.

	не сотворишь...	как гораздо более сильная, нежели в случае «конкурентного предложения богов», и партнер верующего рационально ожидает уклонения от заповедей с меньшей вероятностью в монотеистической ситуации, нежели в политеистической; страхование большее, чем обычное страхование коммерческой сделки, но меньшее, чем жизни
3	Не поминай всуе	Соблюдающий ее не использует свою принадлежность к «правильной», избранной общине для нарушения обязательств перед иноверцами в страхе нарушить эту заповедь и «оскорбить имя Всевышнего» перед иноверцами (также — дополнительная мера соблюдения других заповедей). Равно как и наоборот — не использует желательность хороших отношений с иноверцами для оправдания некооперативности в отношениях с членами своей общины. Требует — при отсутствии соблюдения страхования на уровне половины — страхования каждой сделки (бизнеса)
4	Шаббат	По общему согласию евреев и неевреев — для последних — не обязателен; для первых — наглядное, относительно легко наблюдаемое проявление лояльности к гаранту заповедей и, следовательно, серьезности отношения к заповедям (ниже вероятность нарушения). Однако христиане, в прошлом многие и некоторые сейчас, придерживаются аналогичных шаббату правил (запрет на работу) в воскресенье и некоторые религиозные праздники
5	Почитание родителей	Индикатор индивидуального коэффициента дисконтирования (как минимум, готовность к длительной кооперации в ожидании наследства) и готовность выполнять обязательства после того, как партнер их уже выполнил, ⇒ информация о кооперативности, которая при ее наличии значимо влияет на оценку рисков по сделке; страхование на уровне половины страхования каждой сделки (бизнеса). Важная составляющая — защита человеческого достоинства
6	Не убивать	Собственно, основное благо, являющееся объектом максимизации; страхование жизни; поскольку ценность жизни для человека, чье достоинство унижено радикально, снижается, есть основания полагать, что эта заповедь стоит отчасти и на страже этого блага от внешних посягательств (в еврейских источниках унижающий человека нередко сравнивается с убийцей, в том числе и по тяжести наказания — потеря «доли в будущем мире»)
7	Не похищать	Собственно, основное благо, являющееся объектом максимизации (консенсус); страхование сделки (бизнеса); при похищении человека имеется аспект защиты человеческого достоинства

8	Не отзываться ложным свидетельством (шире — не позволять) подрывать <i>due process of law</i>	Среди экономистов практически существует консенсус о необходимости поддержания двух предыдущих, как и остальных, благ; страхование от неисполнения заповеди: большее, чем сделки, но меньшее, чем жизни; очевидно, имеется аспект защиты человеческого достоинства
9	Не прелюбодействовать	Индивидуальный коэффициент дисконтирования (человек в зависимости от отношения к этой заповеди демонстрирует кредо «хочу все сразу» или «готов сначала инвестировать и потом постоянно инвестировать в один долгосрочный проект»; инвестиции в СВОИХ детей понятного «роду и племени» — соответственно заповедь, симметричная в этом смысле заповеди почитания родителей; то же усиливается аспектом избегания «запрещенных связей» с близкими родственниками — долгосрочная ответственность перед детьми), а также индикатор надежности и кооперативности партнера; страхование на уровне половины страхования каждой сделки (бизнеса). Важный аспект — защита человеческого достоинства (вплоть до недавнего времени нарушение этой заповеди женщинами приводило к их десоциализации. Да и в настоящее время обманываемый супруг несет ущерб своему достоинству просто в силу того, что отношение в любом обществе к таковым, как к неудачникам, остается в силе
10	Не возжелать	Самостоятельно не проявляется — в основном через «не прелюбодействовать», «не похищать» и т.д.; потому в минимальный набор не входит (см. «семь заповедей сыновей Ноя*»)

* Шварц, 2008. http://toldot.ru/rus_bneinoach.php.

Качественный анализ изложенных требований монотеизма

Запрет убийства, похищения людей (включая произвольный арест) — см. о гарантиях частной собственности.

Запрет похищения людей и чужого имущества (защита частной собственности — консенсус экономистов).

Запрет лжесвидетельства, пристрастного и несправедливого суда (высокая степень согласия среди экономистов от А. Смита до А. Шляйфера, подчеркивавших роль справедливого и независимого суда для обеспечения благоприятного делового климата).

Запрет неуважения к родителям и прелюбодеяния, включая супружескую измену (семейные ценности, крепкая семья — необходимо надежный тыл эффективного бизнеса, связанного с рисками, номинальным держанием и нервными перегрузками; обеспечение островков высочайшего уровня доверия). Кроме того, семья создает фундамент неформальных норм, поддерживающих (или не поддерживающих) законодательство, соответственно влияет значительно на состояние правового порядка — от опции бойкота формального права и правоприменяющих органов до опции массового законопослушания как стандартной и общественно одобряемой модели поведения.

Запрет богохульства и требование признания наличия Высшего судьи (уровень доверия приверженности партнера к перечисленным выше нормам, согласие в том, что санкции за некооперативное поведение накладываются бесконечно долго, — игра из конечноходовой становится бесконечноходовой, т.е. делающей выгодным выбор стратегии кооперации вместо обмана).

Монотеизм против политеизма — наличие, единственность и универсальность норм (следовательно, их хотя бы относительная общеизвестность) в сочетании с сильными санкциями и отсутствием возможности «играть на противоречиях» конкурирующих высших сил и т.п.

То же против неэтического "монотеизма" (отсутствие акцентированных моральных норм порождает представление о Высшем существе как об антропоморфном, лишенном интереса к морали и этике чудовище, чье величие обусловлено лишь его безграничной мощью и чьи требования к человеку исчерпываются слепым послушанием и не содержат какой-либо морально-нравственной составляющей).

Нарушение любой из норм подрывает весь набор. Вторжение в частное владение с целью завладеть имуществом настолько очевидно провоцирует к убийству хозяина, который попытается имущество защитить, что Тора разрешает убийство вора как в однозначно трактуемой ситуации самообороны, кроме некоего исключительного случая (вор — отец обкрадываемого, и никогда — «ясно, как солнце» — хозяин дома не поднимет на него руку). Подрыв прав частной собственности ведет к подрыву морали и закона как таковых (толкование причины потопа — следствие грабежа и разврата); выполнение каждой заповеди — демонстрация лояльности Высшему существу, требующему их исполнения, т.е. своего рода демонстрация серьезности религиозного выбора, надежности как партнера, а потому работает на общее укрепление доверия между экономическими агентами, даже если они напрямую и не заинтересованы (в своих чисто деловых отношениях) тем, как партнер относится к жене, родителям или как соблюдает Шаббат.

Нарушение заповедей защиты семьи подрывает как механизм базовой поддержки основных норм цивилизованной жизни и защиты от их нарушения (будучи действительно *grass roots institution*, семья обеспечивает само существование морали, а также и конституции как набора наиболее прочно укорененных, а потому наиболее сложноизменяемых норм). Прелюбодеяние размывает границы права частной собственности и семьи (порождая сомнения, кто является ее членами, соответственно и законными и желанными наследниками, а кто нет); тот же механизм нарушения одного из основных каналов легитимации собственности действует и в случае неуважения родителей.

Отсутствие справедливого суда очевидно уничтожает главный инструмент цивилизованной защиты любых прав.

«Конкурентность» или нетребовательность, этическая невзыскательность или низкий статус основного гаранта прав и обязанностей действует, как и разложение семейных отношений, через подрыв конституционных корней правового порядка — морали.

Семья как институт непосредственного применения морали

«Традиционная» семья

«Патриархально-ветхозаветная» семья — т.е. семья, построенная по образцу семей патриархов, родоначальников колен, пророков и праведников, — это семья, построенная на добровольном союзе. Семья, построенная на добровольном асимметричном³⁴ (или симметричном) контракте. То есть семья, основанная на понятиях универсальных законов морали, защите жизни, свободы и частной собственности.

³⁴ Большинство даже ярых феминисток-атеисток не возмущаются тем, что редкие отцы, воспитывающие после развода своих детей, практически никогда не получают алиментов от бывших супругов. Тем самым все (или почти все) неявно согласны с неравенством: мужчина так же должен зарабатывать, как женщина рожать в муках (см. проклятия, которые получили Адам и Ева, — глава «В Начале» Пятикнижия — «Бытие»). То есть практически все сознательно или неосознанно согласны с тем, что семья не может быть «симметричным контрактом» и подразумевает неравенство, неодинаковость прав и обязанностей. В этом смысле наши претензии к текущей ситуации, изложенные в гл. 11, не в том, что права супругов неравны, а в том, что действующая модель неравенства, асимметрии неэффективна, подрывает стимулы к сотрудничеству, к эффективной работе и высоким заработкам, угрожает правам собственности, противоречит надежной, апробированной морали и несправедлива, прежде всего, именно поэтому. Упомянутые семьи древних библейских праведников как раз и представляют

Такая семья в «допотопную» эпоху существовала в единственном (в лице Ноя) экземпляре, а в послепотопную являлась разительным исключением из общего языческого правила: сильнейший получает все лучшее землю, скот, золото, красивейших женщин, получает по праву сильнейшего, в чьей власти жизнь и свобода каждого. Р. Пайпс дал формулу: «В чьей власти и, значит, собственности», говоря о всем имуществе на всей подконтрольной территории.

Поэтому, например, красавица Сарра была объектом требований со стороны царей, уверенных в своем праве на нее. В праве сильнейшего мужчины на красивейшую женщину. Лишь прямое вмешательство того, чьи силовые возможности далеко превосходят возможности всех царей всех времен, обеспечивало идеал и исключение из правил. Красивейшая женщина осталась и досталась лучшему, по мнению Бога, мужчине. В том числе это произошло потому, что и Авраам и Сарра были уверены в своем праве друг на друга, в справедливости своих требований и твердо уповали на защиту этих справедливых требований свыше. В отличие от подавляющего большинства современников (жителей Египта и Грара, уверенных в том, что лишь царю подобает такая женщина, но не Аврааму и не им самим — игрушкам в руках царя, а не подданным Бога).

Итак, семья — свободный союз свободных людей, семья — «контракт» свободных (необязательно «равных») — это явление исторически новое и до последних веков сравнительно редкое. Оно требует всего того же, что и свободная экономическая деятельность, и современный экономический рост, плюс невмешательство государства в регулирование внутрисемейных отношений и вообще отношений между мужчиной и женщиной.

Как и в сфере экономики, главное основание для вмешательства государства — случаи явного и доказанного в честном конкурентном судебном процессе насилия одной из сторон.

Другое основание — неисполнение контракта (не устраненное в досудебной процедуре либо в процедуре негосударственного арбитража).

Выше (в гл. 11) мы обсуждали последствия государственного вмешательства с точки зрения угнетения таковым и связанные с ним риски стимулов родителей к деторождению. При этом мы не рассматривали вариант согласия (на определенном этапе морального кризиса) большей части родителей на таковое вмешательство. Это происходит в ситуации укрепления привычки людей к делегированию как огромной доли ресурсов, так и ответственности общества государству. Ответственность за детей также легко перекладывается на плечи чиновников даже тогда, когда становится очевидной неспособность государственных органов нести таковую (*Сумленный, 2008*).

Заповедь «Не прелюбодействуй» и основы конституционного строя

Представляется вполне реальным убедить здравомыслящего человека (даже если он экономист) в том, что заповеди «Не убий», «Не укради», «Не возжелай... твоего ближнего» и даже «Не отзывайся... ложным свидетельством» полезны для поддержания доверия и хорошего инвестиционного климата. Но, насколько это очевидно для перечисленных заповедей, настолько очевидно непонимание того, что заповедь «Не прелюбодействуй» может быть не менее значима в долгосрочный период для процветания экономики.

Между тем торопиться отбрасывать такую гипотезу, по-видимому, не стоит.

Очевидно, что семья — естественная среда для развития и поддержания неформальных институтов (морали), которые, в свою очередь, могут значимо влиять на эффективность работы формальных.

примеры асимметричного брака, где ответственность каждого из супругов высока, но при этом ни один (ни одна) из них не стремится к равенству прав и обязанностей. Все упомянутые споры сводятся исключительно к исполнению своей миссии, а не к претензиям на уравнивание. Так, жена Ицхака (Исаака) Ривка отстаивает интересы Иакова потому, что получила (в отличие от супруга) соответствующее пророчество, что только один из двух, и понятно, кто именно, будет наследовать миссию ее мужа. Но при этом ей и в голову не приходит просто САМОЙ благословить Иакова. Она понимает, что это исключительно прерогатива мужа, который представляет ВСЮ семью перед Всевышним и может призвать как благословение, так и проклятие. Несмотря на существенные разногласия с мужем, ей не приходит в голову требовать раздела имущества или даже более активной роли в управлении оным, нежели права выбирать пару козлят из стада для готовки. Иначе она могла бы собственной волей наделить своего любимца подходящим, с ее точки зрения, наследством. Таким образом, вся ответственность, все проблемы и риски, связанные с заработком, полностью ложатся в этих библейских сюжетах на плечи отцов семейств — патриархов.

Конституция (неформальная — согласно определению, данному во Введении), безусловно, опирается на «мягкую инфраструктуру» морали, а та, в свою очередь, поддерживается и реализуется в значительной мере именно институтом семьи.

Семья как некое благо и как институт (организация) может качественно и очень значимо варьировать. Это очевидно для каждого добросовестного и обладающего определенным жизненным опытом человека, даже если он современный ученый, знакомый с политической корректностью и идеей равноправия извращенных форм личной и общественной жизни в сравнении с естественными.

Представляется, что измерить это качество на основе кардиналистской теории (теории предельной полезности), затруднительно. Однако проранжировать несколько очевидно отличных уровней семейных отношений в рамках ординалистского подхода к оценке полезности представляется более или менее реальным (в частности, с помощью опросов).

Рассмотрим для начала пример высококачественной семьи, которая многим сегодня кажется «редким благом».

Такая семья основана на взаимной любви супругов. В экономической интерпретации Беккера она проявляется в готовности (склонности) супругов инвестировать друг в друга, не сообразуясь с ответными инвестициями. Здесь можно упомянуть также готовность инвестировать в детей и оценку их наличия как приоритетного блага, восприятие блага (потребления) детей и супруга/супруги на уровне не ниже собственного. Для наших целей следует ввести дополнительное требование долгосрочности и стабильности таких предпочтений и склонностей.

Другой важнейшей основой такой семьи является взаимное уважение супругов, иными словами, их оценка партнера по браку как надежного партнера, их готовность поддерживать, принимать или, как минимум, учитывать точку зрения партнера, готовность нести издержки для достижения компромисса и склонность к таковому в случае спора.

Любовь и уважение обуславливают очень высокий уровень доверия и действительно низкие, зачастую практически нулевые транзакционные издержки взаимодействия внутри семьи.

В такой же семье одна маленькая, но распространенная проблема — большой добрачный сексуальный опыт обоих или одного из супругов — провоцирует обоснованные подозрения сторон в том, что любой из супругов является постоянным объектом для сравнений, причем не обязательно лестных. Вполне рациональное допущение (аналогичное адаптивным ожиданиям), что привычка к смене партнера может оказаться не до конца изжитой, также не повышает рейтинги супругов в глазах друг друга. Оценки ожидаемых рисков оказываются существенно повышенными, уровни взаимного уважения и доверия — пониженными. Так, исследователи из университета Айова (США) показали на данных специального общенационального социологического обследования женщин когда-либо состоявших в браке, что риск развода значимо выше у женщин с ранним «сексуальным дебютом».³⁵

В случае установления факта супружеской измены той или другой стороны семья и определенный уровень позитивного отношения иногда может сохраниться и в дальнейшем. Однако вряд ли можно сохранить в такой ситуации доверие и уважение друг к другу на сколько-нибудь высоком уровне.

Очевидным провалом по сравнению даже с предшествующим, уже явно невысоким уровнем является семья в соответствии с современным немецким правом (подробнее см. в обзоре германского семейного права о запрете принимать материалы на генетический анализ по определению отцовства — Яновский, Русакова, Черный и др., 2008). В такой семье наличествуют оба супруга и даже дети. Однако муж вовсе не обязательно является их биологическим отцом, он принимается в качестве такового властями в силу формальных отношений и совместного проживания. Подчеркнем, его право проверки факта своего биологического отцовства открыто отрицается законодателем.

³⁵ Paik, 2011

Мать и дети (начиная с некоторого возраста), таким образом, воспитываются государством в духе неуважения к тому, кто мог бы при иных условиях обеспечивать семью. По всей видимости, они могут рассчитывать на полную взаимность с его стороны. Уровень взаимного доверия подрывается, причем при активной поддержке этой тенденции государством.

То же в случае неполной семьи. Ребенок в большинстве случаев прямо или косвенно настраивается враждебно по отношению к отцу и, самое главное, «наследует» негативный опыт, который гораздо легче отвергать формально, нежели избежать его повторения («если отец бросил меня, то почему я обязан терпеть дурное обращение»³⁶). Факт повышенного риска развала семьи, в которой один из супругов — ребенок из неполной семьи, давно и хорошо известен. В последние десятилетия этот факт предлагается считать несуществующим по соображениям политической корректности (он подрывает аксиому об альтернативной нормальности «неполной семьи»). Однако даже сейчас появляются исследования, подтверждающие очевидное³⁷.

В случае высококачественной семьи дети наследуют высокую способность к кооперации, основанную на личном опыте и регулярных личных наблюдениях ситуаций, в которых учет интересов партнера ведет к максимизации полезности сторон, к наилучшему (устойчивому и оптимальному по достижимым выигрышам сторон) равновесию.

В случае семьи с неопределенным отцом, враждой между супругами или просто отсутствием отца такого опыта у детей не появляется. Зато появляется убежденность в том, что для достижения собственного положительного выигрыша можно пойти на сколь угодно высокий отрицательный выигрыш партнера.

Соответственно никакие моральные нормы и никакие модели поведения, поддерживающие доверие, такой семьей невоспроизводимы.

Отделение атеизма и иных религий от государства, а государства от идеологии и школы

Законодательство большинства стран с правовой демократией в той или иной форме гарантирует гражданам невмешательство государства в сферу веры и мировоззрения. Без таких гарантий нереализуемы гарантии неприкосновенности личности да и самой жизни (так показывает исторический опыт всех веков и всех континентов). Соответственно исчезают и гарантии частной собственности, а значит, и надежды на долгосрочный экономический рост.

В ряде демократических стран государство, выбрав в качестве «несмещенной» в отношении конфессий позиции атеизм, фактически тем самым сделало эту относительно молодую разновидность язычества государственной религией. Лучше всего религиозный (языческий) характер атеизма заметен на примере официальных культов в СССР. Однако и ныне распространены требования верить в некоторые иррациональные светские ценности (мультикультуральность, «мирный процесс»), пропагандируемые определенными личностями, находящимися вне критики (М.-Л. Кинг, до настоящего времени — Б. Обама, И. Рабин и др.). Поскольку строгое доказательство отсутствия Бога так же невозможно, как и доказательство его бытия, атеизм требует не меньшей веры³⁸, чем, к примеру, христианство или ислам.

Как показывает опыт Испании, России, Израиля и ряда других стран, чрезвычайно эффективной мерой против деморализации является полный формальный разрыв связей государства и наиболее крупной конфессии в стране.

³⁶ О таком подходе как о безусловно доминирующем среди бывших воспитанников сиротских учреждений рассказал в своем интервью директор детского приюта «Дорога к дому», президент фонда «Приют детства» С.М. Кульянов (10 февраля 2007 г.). Опыт педагога показывает, что десятки его бывших подопечных, вступая в брак, выражают твердую решимость не пойти по стопам своих родителей, поскольку хорошо знают цену последствий такого поведения. Спустя короткое время они бросают свои семьи и детей, спокойно ссылаясь на опыт своих родителей и отсутствие моральных обязательств в отношении собственных детей, коль скоро в отношении их самих таковые не были выполнены.

³⁷ Фактор развода родителей увеличивает вероятность развода детей на 27% (*Kalmijin, De Graaf, Poortman, 2004*). В Голландии, в стране, в которой сомнения в преимуществах семьи без отца, мягко говоря, не приветствуются господствующими в академическом сообществе левыми экстремистами, публикации такого рода демонстрируют заведомо высокую надежность результата в отличие от результатов «отцов сексуальной революции».

³⁸ А при сравнении личностей Б. Обамы и И. Рабина с личностями библейских пророков, например, легко убедиться в том, что атеизм требует куда большей интенсивности эмоций от своих приверженцев.

Разрыв при этом связей с атеизмом, с официальным признанием атеизма конфессией, прекращение агрессивной политики, направленной на разрушение морали³⁹, открывают возможности для здоровой межконфессиональной конкуренции и соответственно укрепления институтов, поддерживающих наряду с семьей моральные нормы. Сопоставимый эффект даст отказ от политики таргетирования ислама в развитых странах как объекта «особой» толерантности⁴⁰, что очевидно является политикой, направленной против классического **монотеизма**, в защиту "монотеистической" религии со слабоакцентированным и достаточно гибким этическим компонентом.

Новая «мораль» для армии и провалы в поставке чистых общественных благ

Как показано в данной главе и в гл. 4, стимулы групп интересов побуждают современные вооруженные силы уклоняться от активных действий в защиту законопослушных граждан и переключаться на пассивное созерцание угроз независимо от технической оснащённости и обученности войск.

Авторы «Малого конспиратора» (*Bielecki, Kelus, Sikorska, 1983*) указали на два принципиально различающихся типа мотиваций при выполнении работ, связанных с высоким риском. Первая касается технической стороны исполнения работы (надёжность, сроки, качество работы), вторая — собственно риска. Патриотизм подпольщиков-антикоммунистов принимается авторами брошюры как необходимый мотив принятия этих рисков работы в подполье при военном положении. Техническая сторона работы, настаивают авторы, должна быть хорошо оплачена, с тем чтобы исключить необязательность по срокам и низкое качество.

Мы, анализируя, сместим внимание с оплачиваемой составляющей работы военного. Это оплата работы по обучению солдат, по надзору и уходу за боевой техникой, за выполнение физически тяжелой работы в трудных, а иногда экстремальных условиях. Однако здесь мотивация может быть описана простой микроэкономической моделью.

Риски смерти, моральные проблемы командира при принятии решений о жизни и смерти подчиненных вряд ли целесообразно обсуждать как объект денежной компенсации, и не только в силу трудностей оценки. При здоровых стимулах законодателя последний стремится срезать расходы, и, скорее всего, соответствующие «надбавки за риск» будут установлены на таком уровне, который сможет привлечь в армию лиц, не всегда или не вполне пригодных для защиты жизни, достоинства и имущества граждан.

Однако, если второй компонент «оплачивается», вознаграждается хорошо апробированными методами морального поощрения (почет, уважение и т.п.), шансы привлечь в армию более качественный персонал, по всей вероятности, вырастут. Важным компонентом морального вознаграждения является национальный и международный престиж данной армии, традиции и т.д. Еще важнее, вероятно, самосознание и самоуважение общества, на защиту которого призывается военный (полицейский).

Уровень же оплаты военного действительно определяет уровень квалификации и степень физической подготовки кандидатов, которые могут быть оценены более или менее привычными методами и доступны при данном бюджетном ограничении.

Естественно поэтому, что представление о морали напрямую влияет на боеспособность армии и, как следствие, на способность государства поставлять чистые общественные блага.

Отсутствие в обществе стабильных моральных норм в сочетании с прецедентами наказания военных за достижения, отвагу и лояльность государству подрывает уверенность офицеров — военных и сотрудников служб безопасности — в том, что их достижения не обернутся в будущем наказанием вместо награды.

³⁹ Подробнее см. гл. 2, 11.

⁴⁰ Так, чиновники Евросоюза оказывают давление через правительство Греции на православных монахов, требуя открыть доступ женщинам на территорию мужского монастыря Хиландар на горе Афон. Никогда что-либо подобное не предпринималось и даже не обсуждалось в отношении, к примеру, Саудовской Аравии или даже абсолютно зависимой от помощи ЕС Арабской автономии в Израиле. <http://www.svobodanews.ru/content/article/1610586.html>.

Очевидно, что если даже в случае с участием в выборах основная мотивация не может быть построена на материальной заинтересованности избирателя без ценности осознания себя хорошим и ответственным гражданином, то тем более важна моральная мотивация для случая военного.

Без высокой степени уверенности в моральной оправданности или даже необходимости действий по выполнению приказов (в том числе приказов убивать) у военного не может быть:

а) должной мотивации, которая перевешивает естественные человеческие эмоции, вызванные нежеланием переносить трудности во имя того, чтобы уничтожить максимальное число других людей;

б) уверенности в том, что уже при его жизни он не будет наказан за успехи и верную службу;

в) надежды на то, что дополнительные элементы вознаграждения он (его наследники) будет получать в будущем в виде как репутации рода, так и (или) посмертного воздаяния — награды.

Мы уже подчеркивали выше, что чувство собственного достоинства, моральное удовлетворение и т.п. являются ценными и важными благами. С этим связаны и многие виды расходов и инвестиций частных лиц — на благотворительность, вложения в собственное и своих детей образование и культуру, зачастую не приносящие нормальной отдачи на вложенный капитал. С этим же связаны суровые наказания за преступления, укорененные в традициях многих народов, особенно в традиции **монотеизма**, за унижение человеческого достоинства, ущерб доброму имени и репутации.

Поэтому ощущение важности миссии и почет, безусловно, являются важным компонентом общественной компенсации солдату и офицеру за тот риск, которому они себя подвергают. Соответственно «отрицательная величина» этого компонента платежа приводит к гораздо более существенному изменению стимулов поведения военных, чем может показаться при анализе с использованием простейших экономических моделей, учитывающих только денежную или эквивалентную ей компенсацию.

Новая «мораль» и иерархия ценностей человеческой жизни

Разумеется, в данном небольшом параграфе не предпринимается попытка решить столь щепетильную и технически сложную задачу, как создание универсальной шкалы человеческой жизни (тем более в кардиналистском варианте — в долларах США 1990 г., к примеру). Однако, как будет показано ниже, ординалистские шкалы фактически существовали, хотя никогда не были узаконены.

До последней трети XX в. при ведении войн правовыми государствами действовала негласная, но очевидная лексикографическая шкала ценностей. Наиболее ценной была жизнь своих избирателей-налогоплательщиков. Сбережение их жизней было приоритетной задачей.

Весьма наглядно проявился этот принцип в деле купца Давида Пасифико (1847), гражданина Великобритании, чье имущество пострадало в ходе беспорядков в Греции. Греческое правительство отказалось возместить ему ущерб. После длительных разбирательств правительство Англии в 1850 г. отправило эскадру к берегам Греции. Моряки конфисковали собственность на попавших в их руки греческих судах и на два месяца, несмотря на яростные «протесты международной общественности в связи с избыточным применением силы», заблокировали порт Пирей. Точнее, блокада продолжалась до тех пор, пока греческое правительство не согласилось возместить ущерб. Весьма вероятно, что в данном случае совпали какие-то интересы военного ведомства, Министерства иностранных дел Англии и интересы купца. Действительно, маловероятно, чтобы имущество какого-то купца так взволновало британских избирателей. Практически исключена возможность подкупа правительства мощнейшей и богатейшей державы того времени. Не исключено, однако, что правительство решилось на эту акцию именно из соображений защиты своих гражданских лиц, дабы лишить всех потенциальных нарушителей малейшей надежды на безнаказанность. Как бы то ни было, несомненными бенефициариями кроме Пасифико стали все собственники — как в Англии, так и в самой Греции, чье правительство получило хороший урок (*Sagiv, 2008*).

Далее следовала ценность жизни союзников, затем — остального населения (некомбатантов). Ниже всех ценились жизни врагов-комбатантов (каковые резонно расценивались как «антиблаго»). Очевидно, что само выражение «избыточное применение силы» в отношении врагов могло расцениваться только как осуждение неэкономичного способа ведения военных действий, когда то же число врагов могло быть уничтожено с меньшими издержками (например, легко было убить террориста из снайперской винтовки, а дом снести выстрелами из танкового орудия или авиабомбой, оплатив вылет дорогого самолета).

Всплеск терроризма и усиление его направленности против гражданского населения развитых стран совпали с пересмотром этой шкалы. Новая шкала учитывает ценность жизни врага, террориста как «качественное»⁴¹ благо. Жизнь контролируемого врагом населения получает наивысший приоритет. Определенное положительное значение остается у жизни «своего» военного. Инфериорность жизни своих гражданских лиц, естественно, не провозглашается, но очевидно, что в такой шкале иного места у законопослушных граждан не остается.

Наивысшим приоритетом являются жизни лиц, отнесенных журналистами и судьями к некоей особой, нуждающейся в защите группе (как показано в гл. 4, 6 и 13, попадание в эту группу лиц, враждебно настроенных к самой идее правового государства, далеко не случайно; такие группы являются объективными сторонниками «большого», «позитивного» государства и врагами тех, кто выступает за компактное, ограниченное государство и независимого, но ответственного гражданина.

На втором месте — жизни военных и полицейских.

Низший приоритет получают законопослушные граждане — налогоплательщики.

Такая иерархия весьма разумна и прагматична для сторонников «социальной» диктатуры. Естественно, приоритет имеют те группы, которые в наибольшей степени заинтересованы в разрушении институтов, ограничивающих всевластие государства. Противопоставлять этим группам военных и полицейских крайне неразумно, и поэтому запрет преследовать привычный для них контингент лиц компенсируется (см. подробнее в гл. 13) за счет снижения уровня ответственности за достигнутые результаты по защите своих граждан, снижения рисков их жизни и здоровью ввиду возможности уклоняться от любого столкновения с врагом без угрозы заплатить карьерой за трусость. Граждане же в силу их ограниченной способности к эффективным коллективным действиям и безоружности (а там, где оружие у них сохраняется, как в США, с этим «пережитком правового государства» левыми либералами давно ведется настоящая война) получают низший приоритет.

Традиционная мораль и иерархия ценностей человеческой жизни

Для восстановления моральной легитимации правового государства и его основных элементов (силовых структур) иерархия должна быть обратной.

Жизнь законопослушного (а это берется по умолчанию) гражданина получает наивысший приоритет.

Для ее сохранения можно жертвовать жизнями тех, для кого смерть — часть работы. В нормальной ситуации соответствующие риски учитываются ими при поступлении на службу.

При этом жизнь своего гражданина — как в форме, так и «штатского» — может и должна быть легально спасаемой ценой в принципе неограниченного числа жизней юридически определенных врагов и тех, кто их (пусть даже вынужденно) поддерживает. Последние — в случае если такой жесткой нормы не существует — неизбежно становятся «живым щитом» и в результате неумной «жалости» оказываются в наихудшем положении. В случае если враг уверен, что никакой «живой щит» не спасет его от атаки, он будет наименее заинтересован в применении этой чудовищной тактики.

Разумеется, в нынешних условиях такая иерархия более не может основываться, как ранее — до середины XX в. (включая период Второй мировой войны, когда нацистам не дали шансов спрятаться за спиной своего и покоренных народов Европы и затянуть войну до бесконечности, и даже отчасти период войны в Корее), на традиции. Недостаточно также рамок международного законодательства (Женевской конвенции). Необходимы четкие и недвусмысленные нормы отечественного военного и общего уголовного законодательства, запрещающего преследование военных за «избыточное применение силы» и делающего неизбежным преследование военных и политических лидеров за трусость и некомпетентность, замеряемые числом погибших законопослушных граждан.

Либертарианская этика

В данном параграфе мы не будем разбирать этические воззрения каждого из представителей этого вызывающего у нас самые искренние симпатии направления. Вероятно, они все соглашаются с принципом

⁴¹ В экономическом смысле — блага (благо «нормального» качества).

«живи сам и давай жить другим». Также вероятно, что в силу множества ярких фигур (от журналистки и писательницы А. Рэнд до политика Р. Пола, от австрийских атеистов Мизеса и Хайека до испанского католика Хесуса де Сото) это единственный принцип, который безусловно разделялся ими всеми.

Однако мы полагаем, что этика либертарианства сама по себе столь же малопригодна для долгосрочной поддержки институтов, способствующих экономическому росту, как и «этика» их антиподов — государственников, левых либералов, и объединяет их едва ли не больше, чем разделяет.

Отличия хорошо известны. Чтение трудов, в которых перечисленные авторы громят всевозможных социалистов, альтруистов-этатистов и т.п., является высококачественным благом (наслаждением). Потому мы можем позволить себе перейти прямо к тому, что если и не объединяет большинство либертарианских интеллектуалов с левыми, то вызывает серьезные вопросы и сомнения.

Для этого ненадолго заглянем на сайты Института Катона и, долгое время, единственного конгрессмена-либертарианца Р. Пола (Ron Paul, Texas⁴²).

Институт Катона, один из наиболее известных центров классического либерализма, как легко можно было бы ожидать, резко критикует администрацию Б. Обамы за «широкий взгляд» на процедуру банкротства, за очевидные преференции профсоюзам и т.п. (подробнее см. гл. 3 о группах специальных интересов).

И. Шапиро (*Shapiro, 2009*) атакует подход президента Обамы к назначению судей и призывает оппозицию заострять внимание на его высказываниях по значимым для защиты прав собственности вопросам, включая конкретные дела прошлых лет.

При этом на главной странице сайта вниманию посетителя предлагаются статьи, адвокатирующие «права» диктаторов из Ирана и Северной Кореи на глумление над собственным народом, на эксперименты с ядерным оружием и т.п.⁴³

Русский сайт института до недавнего времени был украшен статьей «Вопрос о проведении гей-парада в Москве является принципиальным для будущего гражданского общества в России» (от 3 марта 2006 г.⁴⁴). Статья ссылается на «авторитетные» исследования, утверждающие, что научный, технический и культурный прогресс страны или города неразрывно связан с концентрацией в них гомосексуалистов.

Сайт Пола⁴⁵ также содержит хорошо обоснованную разумную инициативу в экономической сфере, критику с либертарианских позиций экономической политики администрации Б. Обамы. В целом позиции представителя консервативного Техаса содержат стандартный набор консервативного республиканца — поддержка свободы выбора родителями школы для ребенка, сомнения в правомерности «свободы абортов», твердая приверженность второй поправке, защищающей право человека на ношение оружия.

Однако при этом конгрессмен регулярно выступает со странной инициативой по внешнеполитической повестке, а именно с требованием к коллегам воздерживаться от критики любых нарушений законов, прав человека, какими бы масштабными они ни были (в Китае, на Украине, исламского терроризма и т.п.). Он открыто и акцентированно требует учитывать потери среди врагов как негативный показатель (The Lessons of 9/11, 22.04.2004, где он требует отчета о потерях противника и контролируемого противником населения в Ираке). Невозможно представить себе подобное⁴⁶ выступление в конгрессе США в 1944 г. или несколько лет

⁴² Рон Пол завершил свою карьеру каденцией 2011-2013 гг и участием в кампании 2012 г за выдвижение его кандидатуры на президентских выборах от Республиканской партии.

⁴³ Гален Карпентер — Galen Carpenter; http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=10286.

⁴⁴ http://www.cato.ru/pages/69?idcat=209&parent_id=2 — материал представлен Т. Палмером (Tom G. Palmer). Ссылается он на «исследование» Флориды и Гейтса (*Florida R., Gates G. Technology and Tolerance: The Importance of Diversity to High-Technology Growth*. Brookings Institution Center on Urban & Metropolitan Policy, June 2001 (<http://www.brook.edu/es/urban/techtol.pdf>).

⁴⁵ <http://www.lewrockwell.com/paul/paul-arch.html>.

⁴⁶ То есть с требованием к военным отчитаться, не слишком ли много немцев погибает от ударов «летающих крепостей» и т.п.

спустя, что, вероятно, отчасти объясняет, почему тогда США преуспели в борьбе с сильным врагом больше, чем сейчас со слабым.

Аналогичные странности — сочетание пропаганды идей экономической свободы и защиты китайских коммунистов и исламских террористов — часто встречаются на сайтах Института Мизеса и Future of Freedom Foundation⁴⁷.

Эти примеры иллюстрируют не столько многообразие политических позиций по конкретным вопросам внутри либертарианского сообщества, сколько многообразие моральных ценностей и представлений. Это либо крайний прагматизм, либо свобода от единых моральных ограничений, равно как и от цельности, последовательности в системе взглядов.

Многообразие видов морали неизбежно, если единственным источником таковой предполагается мозг того или иного профессора или писателя, заинтересованного в публикациях, грантах. Для получения гранта с утилитаристской точки зрения (а утилитаризм И. Бентама — одна из основ современного либертарианства) целесообразно искать компромиссы и договоренности. Это могут быть и компромиссы с левыми академическими кругами в вопросах продвижения гомосексуализма или по поводу войны в Ираке. Могут быть попытки найти симпатии в глазах спонсоров, которые поддерживают террористов, тем более что так поступают такие известные правозащитные организации, как Human Rights Watches (*Steinberg, 2009*). Умолчим, насколько авторитетными являются моральные требования профессора по сравнению с многотысячелетними универсальными моральными требованиями.

Весьма вероятно, что лично А. Рэнд проявила бы куда большую щепетильность в выборе союзников и источников финансирования. Во всяком случае, сайт Института Айн Рэнд⁴⁸ не содержит такого пугающего «разнообразия мнений», как перечисленные выше источники.

Однако ее антирелигиозный запал может привести в перспективе к схожим результатам. Рэнд пространно и блестяще критикует обычный, равно как и религиозный (католический — энциклику папы Павла VI *Populorum Progressio*), социализм. При этом она агрессивно нападает и на консерваторов — сторонников капитализма, верящих в то, что рынок и капитализм — блага, дарованные Всевышним. Здесь, правда, ее красноречие иссякает буквально в течение одного абзаца⁴⁹, да и сам абзац не блещет аргументацией.

Статьи Рэнд впечатляют интеллектуальным поиском этических основ достойной жизни. При этом она раз за разом ссылается на одну «универсальную энциклопедию жизни» — книгу «Атлант расправляет плечи» (*Рэнд, 2003*). При всем уважении к автору, к книге и к ее успеху (т.е. к читателям и поклонникам) этот источник явно проигрывает по сравнению с книгой, обеспечившей легитимацию идей отцов-основателей США (явно Рэнд не читавших), — книгой, которая за тысячи лет до американского Билля о правах провозгласила принципы ограниченности любой земной власти, свободы, универсальных прав: права на жизнь, на человеческое достоинство и на частную собственность.

Ж. Бенда (*Бенда, 2009*) подверг своих современников — интеллектуалов первой половины XX в. жесткой критике за «предательство» истины и морали в пользу политики, националистических или социалистических сантиментов. Национализм интеллектуалов на Западе давно не актуален. Готовность интеллектуалов жертвовать чистотой академической дискуссии по более или менее политическим (идеологическим) мотивам с тех пор, по всей видимости, не снизилась. Изменения ограничились переходом еще большего, нежели 60—80 лет назад, числа интеллектуалов из националистического, консервативного лагеря в левый (на этом мы уже останавливались выше). Самое показательное во взглядах Бенда, с нашей точки зрения, — это его уверенность в том, что интеллектуалы обязаны задавать стандарт нравственного поведения и поддерживать его. Поддержка интеллектуалами такого стандарта представляется задачей конечно же желательной со всех точек зрения, но малореалистичной. А вот формулировка такого стандарта (набора правил) лежит явно и далеко за пределами возможностей любого интеллектуала или любого их объединения (*Хайек, 1992*). Нельзя не отметить совпадение взглядов А. Рэнд, Ж. Бенда на высокую этическую миссию интеллектуалов и взглядов Е. Евтушенко: «Поэт в России больше, чем поэт».

⁴⁷ Future of Freedom Foundation. www.fff.org.

⁴⁸ <http://www.aynrand.org/site/PageServer?pagename=index>

⁴⁹ *Рэнд, 2003* («Реквием по Человеку»). С. 247.

Исходя из анализа требований универсальной морали, приведенного ранее, логично предположить, что система, построенная на допущении, разделяемом религиозными приверженцами Пятикнижия Моисея, даст лучшие результаты, нежели система, построенная на предположении о том, что Пятикнижие лишь памятник человеческому гению. А коль скоро речь идет просто о мощном человеческом уме, подобном гениальному уму отцов-основателей США, следовать требованиям этого источника просто целесообразно. Можно допустить, что такая стратегия обеспечила процветание протестантских государств, ей можно попробовать следовать и сегодня. В лучшем случае можно вновь обратиться к идее Хайека о конкурентном отборе эффективных институтов: то, что принесло по каким-то причинам успех, не всегда может быть достигнуто человеческим умом в силу невозможности процедуры отбора.

Даже самый благородный атеизм, признающий свою иррационально-мистическую сущность, зеркальную традиционным религиям⁵⁰, исключает или, как минимум, «не поддерживает»:

«бесконечность игры» (см. выше);

универсальность морали;

впечатляющую санкцию за некооперативное поведение (подкрепленную требованием Бога).

Либертарианство, так же как и левые идеологии, не обладает этими тремя качествами, т.е. долгосрочно более уязвимо, нежели религиозно санкционированная идея. С учетом же опыта либерализма, на глазах Г. Спенсера выродившегося в новую упаковку социализма, *есть основание высказать опасение, что такая же судьба может ожидать и современное либертарианство*, коль скоро оно не найдет в себе силы отказаться от утилитаристского подхода и не станет опираться на универсальные моральные ценности хотя бы (для начала) по образцу Хайека и Вольтера (сочетание «бытового» атеизма с признанием необходимости и эффективности религиозных институтов).

Наблюдаемые лучшие практики и предварительные рекомендации по их закреплению и расширению

Далеко не все общество развитых стран страдает от кризиса морали и семьи. И в этих странах существуют и развиваются сообщества, последовательно приверженные идеям **монотеизма** и поддерживающие соответствующие практики. Эти сообщества отличаются высокой рождаемостью и низким процентом разводов в сочетании с поддержанием высокого качества человеческого капитала — потомства. Речь идет, кстати, не только о религиозных семьях, но и о семьях, в которых традиционная мораль поддерживается неким обычаем или личной волей граждан, не очень знакомых с религиозной традицией⁵¹.

Монополизируемые (в старых западных демократиях — см. Яновский, Жаворонков, Затковецкий и др., 2007) СМИ таргетируют религиозные сообщества как один из основных объектов своих атак. Свод идей и практика «политической корректности» в значительной мере направлены именно против этих общин, за исключением некоторых случаев, когда, например, иммигрантские общины обладают низким уровнем дохода⁵². Последнее помогает не только получить привилегии при перераспределении доходов, в котором заинтересовано чиновничество социального государства. Им зачастую «прощается» их сопротивление вторжению государства в частную жизнь.

Попытки вмешательства в дела семьи и установление высшего приоритета государства по сравнению с правами родителей и детей также наиболее болезненны именно для этих сообществ. Важно подчеркнуть, что вмешательство осуществляется под видом защиты прав детей от родителей. Вопрос же о том, кто при этом защищает права родителей и самих детей от государства, полагаемого абсолютно всезнающим и моральным в этом деликатном комплексе вопросов, не задается.

⁵⁰ Вера в отсутствие Бога требует никак не меньших жертв у недоверчивого логического разума, чем вера в то, что Бог сотворил мироздание и им управляет.

⁵¹ Сложно объяснить только религиозными факторами столь значимые отличия в электоральном поведении американцев — женатых и неженатых. Первые стабильным большинством предпочитают консерваторов, вторые огромным — в две трети — большинством — «либералов». *Gallup, 2008.*

⁵² Прежде всего многие иммигрантские исламские сообщества в Европе.

Распространение этих практик и их пропаганда возможны только при надлежащей информированности общества и в условиях высокой конкурентности СМИ. Как уже отмечалось в гл. 9⁵³, мода на феминизм постепенно выдыхается. Древнейшая содомская «альтернатива патриархальным семейным отношениям» также сталкивается с рядом серьезных проблем — то природного свойства, то с отторжением американских избирателей, запретивших своим законодателям на референдумах уже в 27 штатах признавать гомосексуальные пары «семьями».

Контраст «процветания» таких «современных» форм семьи⁵⁴ или «социальной солидарности»⁵⁵ в сочетании с уверенным ростом численности сообществ, придерживающихся норм **монотеизма** в семейных отношениях, несмотря на мощное давление государства, представляется вполне очевидным. Все это открывает реальные перспективы для возрождения традиционной в библейском смысле слова формы института семьи при обеспечении ей равных условий конкуренции, т.е. при быстрой «эвакуации» государства из сферы семьи и брака (см. выше, гл. 11) в сочетании с рядом очевидных мер.

К таковым относятся:

отказ государства от вмешательства в сферу религиозной жизни, в том числе под видом так называемого отделения школы от Церкви;

отказ от государственного атеизма (иногда выступающего под маской агностицизма) как от одной из религий;

любые религиозные предметы могут преподаваться, в том числе и в основном графике, но только на частные пожертвования (или на коммерческой основе); все гуманитарные циклы, направленные на «социализацию», воспитание толерантности и т.п., также являются не научными, а религиозными (связанными с современными верованиями определенной части интеллектуальной элиты, а не с хорошо проверенными в рамках научной парадигмы фактами) и должны быть поставлены в равное со всеми прочими религиозными предметами положение;

наиболее естественным путем пресечения вмешательства государства был бы путь постепенной приватизации школы с передачей ответственности, в том числе финансовой, родителям и спонсорам — посредством выборов ими (и только ими) органов, управляющих образованием.

Механизм воздействия морали на экономический рост наиболее опосредованный (как и эффект идеологии — религии). Его эффект соответственно сложно поддается измерению. Как основа (вместе с семьей) «мягкой инфраструктуры», мораль повышает доверие между рыночными агентами, между агентами, непосредственно знакомыми, а иногда даже и незнакомыми, но принадлежащими к одной группе лиц, заведомо придерживающихся общих взглядов на мораль. Кроме того, мораль снижает издержки построения и реализации формальных институтов, защищающих частную собственность и дружественных рынку.

Укоренение таких институтов приводит к снижению трансакционных издержек практически для любой сделки и резко повышает число потенциально выгодных контрактов. Грубые количественные оценки возможны на большой выборке стран и на продолжительных, как минимум в несколько поколений, периодах. При этом некоторые проявления укорененности морали могут быть описаны (оценены) как логические переменные (наличие — отсутствие нормы, например наличие полномочия государства разрешать семейные конфликты «в интересах ребенка», наличие соответствующей социальной службы). Косвенно они могут быть оценены и статистически — по разводимости; для урбанизированных демократических стран — по рождаемости, по статистике благотворительности и добровольного труда (или, как минимум, по факту наличия такой статистики).

⁵³ См. также: Яновский, Русакова, Черный и др., 2008.

⁵⁴ Таких, как «однородительская» (*single-parent*), однополая и т.п.

⁵⁵ Так, в терминологии современного леволиберального мейнстрима именуется принудительное перераспределение от молодых и трудоспособных к пожилым (см.: Вишневецкий и др., 2006, 2003) вместо традиционных форм социальной солидарности, сводившихся к добровольной, морально санкционированной помощи собственным родителям вместо анонимного и неизвестного старика (Фридман М., Фридман Р., 2007). Впрочем, развитая благотворительность оставляет возможности для роста помощи и чужим старикам по мере «реморализации» общества и снижения налоговой нагрузки.

Война государства с семьей и моралью общества в значительной мере связана с общим механизмом передачи ответственности индивида — обществу и общества — государству. Последнее заинтересовано в максимизации ресурсов и контроля. Максимизация контроля конфликтует с любыми ограничителями, самым мощным и устойчивым из которых является мораль. Мотором механизма «освобождения от ответственности» и от морали, как представляется, являются стимулы, создаваемые институтом всеобщего избирательного права.

Укрепление универсальных моральных стандартов открывает дорогу к демонтажу экономически опасного и морально ущербного всеобщего избирательного права и восстановлению адекватных форм демократии налогоплательщика.

Литература

- Бастиа Ф.* Грабеж по закону. Челябинск: Социум, 2006.
- Бенда Ж.* Предательство интеллектуалов. М.: Ирисен, 2009.
- Вишневский А.Г., Андреев Е.М., Трейвиш А.И.* Перспективы развития России: роль демографического фактора. Научные труды. № 53Р. М.: ИЭПП, 2003.
- Восленский М.С.* Номенклатура. Господствующий класс Советского Союза. М.: Советская Россия совместно с МП «Октябрь», 1991.
- Демографическая модернизация России: 1900—2000 / отв. ред. А.Г. Вишневский. М.: Новое издательство, 2006.
- Жувенель Б. де* Этика перераспределения. М.: Институт национальной модели экономики, 1995.
- Лагунина И., Чернецкий В.* Почему испанское общество возвращается к церкви // Радиостанция «Свобода»: «Время и мир». 30 сент. 2008.
- Лал Д.* Непреднамеренные последствия. М.: Ирисен, 2007.
- Нисбет Р.* Прогресс. История идеи (History of the Idea of Progress). М.: Ирисен, 2007.
- Рэнд А.* Апология капитализма. М.: Новое литературное обозрение, 2003.
- Сен А.* Об этике и экономике. М.: Наука, 1996.
- Спенсер Г.* Личность и государство. М.: Социум, 2007 [1884].
- Сумленный С.* У них есть формуляры // Эксперт. 2008. № 50(639). 22 дек.
- Фридман М., Фридман Р.* Свобода выбирать. М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое издательство, 2007.
- Хайек Ф.* Пагубная самонадеянность: Ошибки социализма. М.: Новости при участии Catallaхu, 1992.
- Яновский К., Русакова Е., Черный Д. и др.* Кризис института семьи в постиндустриальном обществе: анализ причин и возможности преодоления. Научные труды. № 112. М.: ИЭПП, 2008.
- Яновский К., Жаворонков С., Затковецкий И.* Демократия как средство тушения пожара // Общественные науки и современность. 2007. № 2.
- Bielecki C., Kelus J.K., Sikorska U.* Mały konspirator. Warsaw, 1983.
- Bowles S.* Policies Designed for Self-Interest Citizen May undermine «The moral Sentiments»: Evidence from Economic Experiments // Science. 20 June 2008. Vol. 320. www.sciencemag.org.
- Crain W.M., Deaton T.H.* A Note on Political Participation as Consumption Behavior // Public Choice. 1977. Vol. 32. N 1.
- Downs A.* An Economic Theory of Democracy. N.Y.: Harper and Brothers, 1957.
- Friedman D.* The Economics of War. http://davidfriedman.com/Academic/economic_of_war/the_economics_of_war.htm.
- Gallup Inc., Election polls — voting by groups 2008 <http://www.gallup.com/poll/111781/Blacks-Postgrads-Young-Adults-Help-Obama-Prevail.aspx>
- Heyne P.* Are Economists Basically Immoral? Indianapolis: Liberty Fund, 2008.
- Jacoby J.* Aren't all violent crimes 'hate' crimes? <http://www.jeffjacoby.com/5589/arent-all-violent-crimes-hate-crimes>.

- Kalmijin M., Graaf P.M. de, Poortman A.-R.* Interaction Between Cultural and Economic Determinant of Divorce in the Netherland // *Journal of Mariage und Family*. 2004. N 66.
- Mills, Geofrey and Rockoff, Hugh* Compliance with Price Controls in the United States and the United Kingdom During World War II // *The Journal of Economic History*, Vol. 47, No. 1 (Mar., 1987), pp. 197-213
- Niskanen W.A.* Welfare and the Culture of Poverty // *Cato Journal*. 1998. Vol. 16. N 1.
- Paik A.* Adolescent Sexuality and the Risk of Marital Dissolution. *J. Marriage and Family* 73 (2011) 472–485
- Roth T.P.* *Morality, Political Economy and American Constitutionalism*. Northampton, MA: USA, Edward Elgar, 2007.
- Rubin P.H.* The Assault on the First Amendment: Public Choice and Political Correctness // *The Cato Journal*. Spring/Summer 1994. Vol. 14. N 1.
- Sagiv A.* Civilian first // *Azure*. 31. Winter 2008.
- Mullainathan S., Shliefer A.* Media Bias. Discussion Paper HIER. 1981, 2002.
- Stanford Encyclopedia of Philosophy: The Definition of Morality First published Wed. Apr. 17, 2002; substantive revision Mon Feb 11, 2008. <http://plato.stanford.edu/entries/morality-definition/#DesDefMor#DesDefMor>.
- Shapiro I.* Sotomayor Pick Not Based on Merit, 27 May 2009. http://www.cato.org/pub_display.php?pub_id=10249.
- Steinberg G.* HRW Goes to Saudi Arabia to Demonize Israel and Raise Money. May 27th, 2009. <http://blog.ngo-monitor.org/other-ngos/human-rights-watch/hrw-goes-to-saudi-arabia-to-demonize-israel-and-raise-money/>.
- Tamir Y.* Hands off Clitoridectomy: What our revulsion reveals about ourselves // *Boston Review*. Summer 1996 issue.

Глава 2 Восстановление демократии налогоплательщика

*Датские налоги одобряет две трети населения,
а недовольных всего треть — те, кто работает.*

Поговорка датских налогоплательщиков

*В Израиле одна треть граждан платит налоги,
одна треть служит в армии и одна треть — на сборах.
Проблема в том, что это одна и та же треть.*

Поговорка израильского военнообязанного
избирателя-налогоплательщика

Один с сошкой — семеро с ложкой.

Эмпирический закон для оценки доли
налогоплательщиков в стране с традицией
социального государства, существенно более
продолжительной, чем в Дании и в Израиле

Принцип всеобщности избирательного права там, где он имеет смысл (в демократических странах), порождает множество стимулов к некооперативному (оппортунистическому) поведению.

Голосующий бюрократ находится в ситуации конфликта интересов: как добросовестный гражданин, он должен был бы поддерживать оптимальный уровень расходов на поставку определенных общественных благ. Как лицо, чье благосостояние и карьера зависят от объема расходов на поставку общественных благ, он заинтересован в установлении и объема, и цен, заведомо превышающих оптимальный для большинства граждан уровень. Он заинтересован также в получении избыточных регуляторных полномочий. Следовательно, добросовестный и просвещенный чиновник должен был бы сделать заявление о конфликте интересов и воздерживаться от голосования до отставки.

Многочисленную и растущую группу избирателей составляют «профессиональные» получатели пособий. Среди них все больше лиц, которые никогда не имели самостоятельных доходов от поставки товаров и услуг, оцениваемых рынком. Заметную во многих странах группу составляют иммигранты, прибывающие целенаправленно для получения таких пособий. Следовательно, такие лица, чей интерес связан с перераспределением ресурсов от налогоплательщиков в свою пользу, также не имеют морального права принимать решения, голосуя на выборах.

То же отчасти касается и предпринимателей, получающих основной доход из бюджета, например от необычайно удачной последовательности выигранных тендеров на поставки для государственных нужд товаров и услуг.

Работники СМИ и системы образования, заинтересованные в надежном и не зависящем от качества работы финансировании, требуют для себя бюджетного финансирования (или защищают таковое). Они имеют полное право отстаивать свою позицию публично, но их право навязывать донорам бюджета свою позицию силой — посредством голосования — также вызывает сомнение.

Совокупность описанных агентов (причем список далеко не полный) склонна — естественно «во имя общественного блага» — заставлять силой доноров-налогоплательщиков оплачивать им безбедное существование⁵⁶, а кроме этого еще и гасить приступы угрызений совести (помогая как действительно нуждающимся, так и тем, кто сам загнал себя в тяжелую ситуацию, — причины подобной щедрости

⁵⁶ Отсутствие такой коалиции как значимого игрока является неявным допущением в моделях и экспериментах В. Смита («Эксперименты по использованию децентрализованного механизма принятия решений в отношении общественных благ» в сборнике 2008 г.) по финансированию общественных благ. Иными словами, нобелевский лауреат 2002 г. полагает, что налогоплательщики в состоянии выработать частный механизм, соглашение и в соответствии с ним обеспечить финансирование даже чистых общественных благ. Так далеко наши предложения пока не заходят.

легкообъяснимы и источником — чужими деньгами и интересами — расширить коалицию получателей пособий и смешанных общественных благ).

Вспоминая универсальный и вечно актуальный рецепт процветания от Адама Смита — необременительные налоги и разумные законы (ограниченное вмешательство)⁵⁷, мы вынуждены констатировать следующее. Всеобщее избирательное право наделяет заинтересованных в экспансии расходов чиновников и получателей пособий правом изымать доходы с использованием всей мощи государственного аппарата. Тем самым оно создает инструмент взвинчивания налогов и государственных расходов. В эпоху всеобщего избирательного права резко вырастает объем поставки государством смешанных общественных благ.

В эпоху же классического либерализма связь уплаты налогов и права быть представленным в парламенте выглядела как сама собой разумеющаяся. Так, тот же Адам Смит предлагал для разрешения конфликта с колониями предоставить им квоту — представительство в парламенте Англии на базе их участия в общих налогах⁵⁸. Она же стала основным мотивом реформ избирательного права в Великобритании (1832 и 1867 гг.).

Рост бремени на доноров бюджета приводит к торможению темпов экономического роста, в принципе достижимых при правовой демократии.

Наглядный пример последствий отказа от демократии налогоплательщика дает историческая статистика балансов государственных бюджетов (динамика государственного долга) и инфляции (см. Приложение I и Приложение II к Третьему тому). В эпоху до всеобщего избирательного права проблемы с финансированием были связаны почти исключительно с военными или иными подобного масштаба внешними шоками. В эпоху всеобщего избирательного права бюджетный дефицит, растущий государственный долг и инфляция стали нормой.

В последние годы экономисты и политологи вновь стали уделять заметное внимание влиянию института всеобщего избирательного права на экономику. Проблеме зарождения этого института. Дискуссиям, предшествовавшим его введению.

Обозначим лишь несколько основных из обсуждаемых в этом контексте позиций.

1. Введение всеобщего избирательного права привело к резкому росту государственных расходов (Aidt, Dutta, Loukoianova, 2006; Funk, Gathmann, 2006; Tavares, Wacziarg, 2001); в последней работе обосновывается вывод о том, что современная демократия вообще угнетает экономический рост⁵⁹.
2. Рост государственных расходов произошел за счет программ перераспределения и программ поставки "смешанных" общественных благ (образования, здравоохранения, в меньшей степени - инфраструктурных проектов, науки, культуры и т.п.).
3. Введение всеобщего избирательного права ухудшило гарантии частной собственности (Acemoglu, Robertson, 2006), как и опасались консервативные отцы основатели (Мэдисон, Федералист, №10⁶⁰), хотя и не уничтожило их полностью в краткосрочном периоде на что надеялся Карл Маркс

⁵⁷ См.: Смит А. Исследования о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007. Гл. V «О премиях» кн. IV «О системах политической экономии».

⁵⁸ См. там же. С. 592—593.

⁵⁹ Пжеворский (Przeworski et al, 2000) правда приходит на данных 1950-90 гг. к чуть более оптимистичным выводам. Результаты двух работ принципиально не противоречат друг другу. В данной работе иной, сокращенный период — 1970-1989 и более подробная спецификации каналов влияния демократии на рост. Среди таких каналов влияния масштабы государственного потребления. Оно очевидно и значимо отрицательно сказывается на темпах роста. Масштабы же государственного потребления положительно и статистически значимо связаны с демократией (см. Table 10 p. 1371).

⁶⁰ В издании М.: "Прогресс", "Литера", 1993 — с.83

(соответствующий обзор см. также Przeworski 2010, pp. 80-84). Бастия в эссе "Закон" напрямую определял всеобщее избирательное право как одну из "пагубных идей узаконенного грабежа" (Бастия, 2006, с. 14)

4. Введение всеобщего избирательного права снижает качественный уровень избирателя, сделав его в среднем заметно более зависимым, менее образованным, менее жизненно опытным и т.п.; универсальный имущественный или налоговый ценз никого не отсекает от участия в выборах, но создает дополнительный стимул достигать экономической самостоятельности (Przeworski, 2010, p.75).

Пжеворский осторожно, а Асемоглу и Робертсон вполне категорично утверждают, что реальной альтернативы всеобщему избирательному праву нет. Поскольку те группы населения, которые были его лишены исторически, добивались и добились отмены цензов. Однако тот же Пжеворский в другой работе (Przeworski, 2009⁶¹) показывает, что в большом количестве случаев избирательное право было очевидным образом "даровано" властимущими, а не завоевано лишенными представительства во власти группами.

Мы, анализируя примеры представленные Асемоглу – Робертсоном могли бы лишь расширить этот список (чем и займемся ниже).

Очевидно, что за исключением 1770-х годов в колониях Северной Америки и 1830-х годов - в Северной Англии и Шотландии когда за свое представительство в парламенте боролись хорошо организованные, богатые и вооруженные (или способные легко вооружиться) группы явные примеры событий похожих на *завоевание* избирательных прав найти сложно.

В остальных же случаях оружие в виде избирательного право вручалось относительно слабым группам населения и делало их сильными (что отмечает Пжеворский – Przeworski, 2010, p.80; смотри также результаты статистического анализа и данные об успехах левых партий на выборах в Приложениях 1 и 2 к настоящей главе).

В этой книге мы фокусируем внимание на следующих проблемах всеобщего избирательного права:

1. Моральная коррупция бюджетно - зависимого избирателя (чей вклад в бюджет меньше чем доходы из бюджета), конфликт интересов того, кто может использовать свой бюллетень для принуждения других налогоплательщиков продолжать или даже увеличивать платежи в свою пользу;
2. Снижение качества чистых поставки общественных благ (на примере обороны) при росте обязательств по поставке смешанных общественных благ (перераспределение, здравоохранение, образование и т.п.; смотри подробнее Приложение 1 к настоящей главе);
3. Воспроизводство финансовых проблем – бюджетный дефицит, растущий государственный долг, инфляция и в некоторых случаях – дефолт в следствие давления прозатратных коалиций неуравновешенного ангажированными в должной мере (смотри подробнее Приложение 2 к настоящей главе).

⁶¹ Версия статьи, как "Working papers" Нью-Йоркского университета доступна пока здесь http://as.nyu.edu/docs/IO/2800/suffrage_ext.pdf

Введение

Принцип "всеобщности" избирательного права там, где он имеет смысл (в демократических странах), порождает множество стимулов к некооперативному (оппортунистическому) поведению. Прежде всего это происходит потому, что "всеобщность" сводится к включению в число избирателей тех кто не платит налоги (не получая при этом основной доход из бюджета). Действительно, те кому менее 18 лет, отбывающие наказание в местах лишения свободы, лица без гражданства, лица признанные судом недееспособными, иностранцы – права голоса, пока, не имеют.

Голосующий бюрократ находится в ситуации конфликта интересов: как добросовестный гражданин, он должен был бы поддерживать оптимальный уровень расходов на поставку определенных общественных благ. Как лицо, чье благосостояние и карьера зависят от объема расходов на поставку общественных благ, он заинтересован в установлении и объема, и цен, заведомо превышающих оптимальный для большинства граждан уровень. Он заинтересован также в получении избыточных регуляторных полномочий. Следовательно, добросовестный и просвещенный чиновник должен был бы сделать заявление о конфликте интересов и воздерживаться от голосования до отставки.

Многочисленную и растущую группу избирателей составляют «профессиональные» получатели пособий. Среди них все больше лиц, которые никогда не имели самостоятельных доходов от поставки товаров и услуг, оцениваемых рынком. Заметную во многих странах группу составляют иммигранты, прибывающие целенаправленно для получения таких пособий. Следовательно, такие лица, чей интерес связан с перераспределением ресурсов от налогоплательщиков в свою пользу, также не имеют морального права принимать решения, голосуя на выборах.

То же отчасти касается и предпринимателей, получающих основной доход из бюджета, например от необычайно удачной последовательности выигранных тендеров на поставки для государственных нужд товаров и услуг.

Работники СМИ и системы образования, заинтересованные в надежном и не зависящем от качества работы финансировании, требуют для себя бюджетного финансирования (или защищают таковое). Они имеют полное право отстаивать свою позицию публично, но их право навязывать донорам бюджета свою позицию силой — посредством голосования — также вызывает сомнение.

Совокупность описанных агентов (причем список далеко не полный) склонна — естественно «во имя общественного блага» — заставлять силой доноров-налогоплательщиков оплачивать им

безбедное существование⁶², а кроме этого еще и гасить приступы угрызений совести (помогая как действительно нуждающимся, так и тем, кто сам загнал себя в тяжелую ситуацию, — причины подобной щедрости легкообъяснимы и источником — чужими деньгами и интересами — расширить коалицию получателей пособий и смешанных общественных благ).

Вспоминая универсальный и вечно актуальный рецепт процветания от Адама Смита — необременительные налоги и разумные законы (ограниченное вмешательство)⁶³, мы вынуждены констатировать следующее. Всеобщее избирательное право наделяет заинтересованных в экспансии расходов чиновников и получателей пособий правом изымать доходы с использованием всей мощи государственного аппарата. Тем самым оно создает инструмент взвинчивания налогов и государственных расходов. В эпоху всеобщего избирательного права резко вырастает объем поставки государством смешанных общественных благ.

В эпоху же классического либерализма связь уплаты налогов и права быть представленным в парламенте выглядела как сама собой разумеющаяся. Так, тот же Адам Смит предлагал для разрешения конфликта с колониями предоставить им квоту — представительство в парламенте Англии на базе их участия в общих налогах⁶⁴. Она же стала основным мотивом реформ избирательного права в Великобритании (1832 и 1867 гг.).

Выдающийся американский сенатор и политический теоретик Джон Колхаун (John C. Calhoun) предупреждал об угрозе разделения нации на *taxpayers and tax spenders*. (Calhoun, 1811/1992; Lipford, Yandell, 2011). И этот прогноз сбывается.

Кнут Вискель (Knut Wicksell) был озабочен иной опасностью. Возможность того, что состоятельные налогоплательщики – избиратели смогут переложить часть своих издержек на плечи бедных налогоплательщиков, пользуясь политическим доминированием (Blankart, Fasten, 2013). Правда описанная проблема – наличие значительного слоя налогоплательщиков не представленных в парламенте – имеет иное, апробированное в США (1776) и Великобритании (1832) решение. При котором представительство получают те, кто платит налог, но не происходит наделение заодно с налогоплательщиками правом голоса и клиентов бюджета.

Следует заметить, что при цензовой демократии и при отсутствии конституционного запрета на голосование нетто – "налогорастратчиков" (*tax spenders*) у конкурирующих партий проявляются сильные стимулы к расширению избирательного права. Инициативы по расширению избирательных прав движимы надеждой или уверенностью в возможности получить больше голосов новых избирателей, нежели соперник.

⁶² Отсутствие такой коалиции как значимого игрока является неявным допущением в моделях и экспериментах В. Смита («Эксперименты по использованию децентрализованного механизма принятия решений в отношении общественных благ» в сборнике 2008 г.) по финансированию общественных благ. Иными словами, нобелевский лауреат 2002 г. полагает, что налогоплательщики в состоянии выработать частный механизм, соглашение и в соответствии с ним обеспечить финансирование даже чистых общественных благ. Так далеко наши предложения пока не заходят.

⁶³ См.: Смит А. Исследования о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007. Гл. V «О премиях» кн. IV «О системах политической экономии».

⁶⁴ См. там же. С. 592—593.

Исторический опыт США с соперничеством Севера и Юга иллюстрирует такую модель наиболее ярко. Расширяя круг своих избирателей, штат получал дополнительные округа по выбору в Конгресс.

В случае Великобритании и европейских демократий никаких гарантий поддержки новых избирателей партии инициировавшей расширение их круга не существовало. Однако и там надежда на новые голоса исторически явно преобладала над стимулами защищать привилегию голосования только для крупнейших налогоплательщиков.

Другим важным мотивом была потребность в мобилизации мужчин в армию, сыгравшая определенную роль в продвижении идей всеобщего избирательного права (см. приложение).

Состояние вопроса

Бюджетные дефициты и высокий уровень задолженности встречались и в прежние эпохи. Так британский долг в 1764-м году – сразу по окончании Семилетней войны превышал 150% ВВП, к началу войны в Североамериканских колониях снизился до 94% ВВП, после наполеоновских войн превысил 230% ВВП; для сравнения долг Великобритании после Первой мировой войны превысил 180% по сравнению с менее чем 30% до войны, после Второй мировой войны – около 250%, к концу каденции М.Тэтчер – около 40% ВВП⁶⁵.

Однако тогда они были связаны с войнами. Стимулы к расточительству сталкивались с противоположными сильными стимулами. Короли платили за военные долги привилегиями – то есть ограничениями своей власти. Риск поражения в войне угрожал разрушением престижа сильного лидера, повышал вероятность мятежей. Избиратель налогоплательщик – до введения всеобщего избирательного права – сам давал в долг и сам же его оплачивал. Не говоря уже о том, что сам шел воевать (или посылал своих сыновей). А потому ввязывался в войны с крайней неохотой.

Современный избиратель в значительной своей части – клиент бюджета – не имеет понятия о нежелательности ограничивать расходы. А потому нынешние долги, возникшие в мирное время⁶⁶ представляют собой не виданный ранее вызов стабильности государственных финансов. Попытки решать за счет налогоплательщика проблемы финансирования избирательной базы⁶⁷ или "борьбы с кризисом" (то есть финансирование неэффективных рыночных агентов за счет эффективных) не добавляют оптимизма.

⁶⁵ <http://www.ukpublicspending.co.uk>

⁶⁶ Характерно, что самый большой среди крупнейших рыночных демократий государственный долг у почти демилитаризованной Японии. Немал он и у практически столь же "воинственной" – с расходами на оборону менее 1% ВВП – Канады.

⁶⁷ Например, финансирование из федерального бюджета даже не секторальной, а индивидуальной помощи фирмам Дженерал Моторз и Крайслер в угоду могущественным профсоюзам лояльным партии больших социальных расходов – Демократической партии.

Основной союзник "бедных" клиентов бюджета – бюрократия⁶⁸ – хотя и более осмотрительна в расходах, также в принципе не имеет встроенного сильного (персонифицированного) интереса ограничивать расходы [Niskanen, 1971]. Расходы – это собственно то, что открывает возможности для роста "бюро" и соответственно для карьерного роста.

Отсюда – все хуже контролируемая экспансия бюджетных обязательств. Вплоть до угрозы полной утраты контроля за расходами

Цепочка взаимосвязей прослеживаемых и анализируемых в данном докладе выглядит следующим образом. Всеобщая воинская обязанность и мировые войны⁶⁹ – всеобщее избирательное право – восхождение левых к власти – экспансия бюджетных обязательств – бюджетный дефицит – рост государственного долга и инфляция.

До всеобщего избирательного права среди обязательств бюджета наблюдалось явное доминирование военных расходов (Eloranta, 2004, 2007). (Aidt et al, 2006; Funk, Guthmann, 2006; Tavares, Wacziarg, 2001 и др.)

В ряде работ была показана связь между введением всеобщего избирательного права и ростом государственных расходов (Meltzer, Richard, 1981⁷⁰; Aidt et al, 2006⁷¹). В частности, предоставление права голоса женщинам (Lott and Kenny, 1999; Funk and Guthmann, 2006) обусловило рост расходов бюджета, рост "размера правительства". Усиление влияния черных избирателей (с устранением оставшихся цензов на Юге после 1964 г. – см. Sieglie, 1997), усилило требования перераспределения доходов административным давлением и ухудшило состояние государственных финансов (вырос дефицит бюджета). Пример региональных (Sub-national) властей (Саксония, 1896-1909) демонстрирует схожий эффект: капитализация саксонских фирм на Берлинской бирже заметно упала после введения в 1909 году всеобщего избирательного права (Lehmann, Hauber, Opitz, 2012).

В данной работе мы выдвинули гипотезу о том, что механизмом реализации этого роста. В первую очередь речь идет о конфликте интересов бюрократа а также получателя государственной помощи (будь то ресурсы из бюджета, будь то административная защита от конкуренции или иному подавлению конкурента)

Исторически рост расходов был реализован в следствие появления на политической арене мощных "левых" партий. Эти партии открыто выступали за приоритет функций государственной

⁶⁸ Смотри статистику голосования в Федеральном округе Колумбия за президента США – огромное большинство – от 75 до 92% проживающих там отнюдь не бедных федеральных служащих голосует за Демократическую партию ([Лисин, Яновский, 2011] или тот же текст на сайте <http://instecontransit.ru/> - рис. 13.5 в главе 13). Никакие номинальные требования быть деполитизированными и беспристрастными, служить всей нации при таком политическом дисбалансе не могут быть выполнены.

⁶⁹ Смотри Таблицу – Всеобщая воинская повинность и Всеобщее избирательное право - Приложение 2.

⁷⁰ Предложили теоретическую модель.

⁷¹ Эти и далее упомянутые статьи – результаты эмпирического анализа.

опеки и помощи (от колыбели до могилы) над поставкой чистых общественных благ. Последние Ф.Лассаль презрительно назвал функцией "ночного сторожа".

Наконец, мы попытались проверить гипотезу о том, что рост расходов на "заботу" оказался сопряжен с хроническими проблемами современных государственных финансов: бюджетным дефицитом, государственным долгом и инфляцией.

Итак, зависимость "всеобщее избирательное право => экспансия расходов" уже хорошо описана. Мы полагаем, что влияние столь значимо и при этом понятно на качественном уровне (стимулы избирателя – бюджетника, стимулы бюрократа) что даже опуская один этап и оценивая влияние роста левых партий напрямую на бюджетный дефицит мы можем получить значимые соотношения.

Таблица 1. Государственный долг и бюджетный дефицит крупнейших рыночных демократий, 2011 г.

	Бюджетный дефицит, % ВВП	Государственный долг, % ВВП
США	-8,7 (-10.2)	104,8
Япония	-9.3	229.8
Германия	-0.8	81.5
Великобритания	-8.3	82.5
Франция	-5.2	86.3
Италия	-3.8	120.1
Канада	-4.3	85
Испания	-9.4	68.5

Источники: исторические таблицы к бюджету США на 2013 год

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals> ; Данные Международного валютного фонда (World Economic Outlook Data Base⁷², по долгам); ОЭСР (OECD library - Government deficit / surplus as a percentage of GDP; 2012 – данные за 2011 год⁷³); По США: -8.7% ВВП - только федеральное правительство; долг – оценка на

Остается проверить гипотезу о связи хронического бюджетного дефицита, растущего государственного долга (в мирное время) и инфляции со всеобщим избирательным правом.

Рост бремени на доноров бюджета приводит к торможению темпов экономического роста, в принципе достижимых при правовой демократии.

В последние годы экономисты и политологи вновь стали уделять заметное внимание влиянию института всеобщего избирательного права на экономику. Проблеме зарождения этого института. Дискуссиям, предшествовавшим его введению.

Обозначим лишь несколько основных из обсуждаемых в этом контексте позиций.

⁷² <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/01/weodata/index.aspx>

⁷³ http://www.oecd-ilibrary.org/economics/government-deficit-2012-2_gov-dfct-table-2012-2-en?citeformat=risk

5. Всеобщее избирательное право создает конфликт интересов для растущего числа избирателей. Те, кто не самостоятелен финансово или, хуже того, зависим от бюджета и голосует (как правило) за рост расходов фактически использует свой голос как оружие для насильственного отъема чужой собственности, чужих доходов.
6. Уже упомянутая выше: Введение всеобщего избирательного права привело к резкому росту государственных расходов. В работе Tavares, Wacziarg, 2001; обосновывается вывод о том, что современная демократия вообще угнетает экономический рост⁷⁴.
7. Рост государственных расходов произошел за счет программ перераспределения и программ поставки "смешанных" общественных благ (образования, здравоохранения, в меньшей степени - инфраструктурных проектов, науки, культуры и т.п.).
8. Введение всеобщего избирательного права ухудшило гарантии частной собственности (Acemoglu, Robertson, 2006), как и опасались консервативные отцы основатели (Мэдисон, Федералист, №10⁷⁵, Adams, "Defense of Constitution..."⁷⁶), хотя и не уничтожило их полностью в краткосрочном периоде на что надеялся Карл Маркс (соответствующий обзор см. также Przeworski 2010, pp. 80-84). Бастиа в эссе "Закон" напрямую определял всеобщее избирательное право как одну из "пагубных идей узаконенного грабежа" (Бастиа, 2006, с. 14)
9. Введение всеобщего избирательного права снижает качественный уровень избирателя, сделав его в среднем заметно более зависимым, менее образованным, менее жизненно опытным и т.п.; универсальный имущественный или налоговый ценз никого не отсекает от участия в выборах, но создает дополнительный стимул достигать экономической самостоятельности (Przeworski, 2010, p.75).

⁷⁴ Пжеворский (Przeworski et al, 2000) правда приходит на данных 1950-90 гг. к чуть более оптимистичным выводам. Результаты двух работ принципиально не противоречат друг другу. В данной работе иной, сокращенный период – 1970-1989 и более подробная спецификация каналов влияния демократии на рост. Среди таких каналов влияния масштабы государственного потребления. Оно очевидно и значимо отрицательно сказывается на темпах роста. Масштабы же государственного потребления положительно и статистически значимо связаны с демократией (см. Table 10 p. 1371).

⁷⁵ В издании М.: "Прогресс", "Литера", 1993 – с.83

⁷⁶ "Perhaps, at first, prejudice, habit, shame or fear, principle or religion, would restrain the poor from attacking the rich, [Адамс предсказывает и объясняет значительный лаг с которым большинство приступило к переделу собственности] and the idle from usurping on the industrious; but the time would not be long before courage and enterprise would come, and pretexts be invented by degrees, to countenance the majority in dividing all the property among them, or at least, in sharing it equally with its present possessors. Debts would be abolished first; taxes laid heavy on the rich, and not at all on the others; and at last a downright equal division of every thing be demanded, and voted".

Кроме опасной тяги к перераспределению Адамс обращает внимание также на вопрос гражданской квалификации при всеобщем избирательном праве. Особенно когда речь идет о людях привычно материально зависимых от других, как вая зависимость препятствует по его мнению, способности принимать действительно ответственные решения (Письмо к судье Джейису Салливану - James Sullivan, 1776): "Your Idea, that those Laws, which affect the Lives and personal Liberty of all, or which inflict corporal Punishment, affect those, who are not qualified to vote, as well as those who are, is just. But, So they do Women, as well as Men, Children as well as Adults. What Reason Should there be, for excluding a Man of Twenty years, Eleven Months and twenty-seven days old, from a Vote when you admit one, who is twenty one? The Reason is, you must fix upon Some Period in Life, when the Understanding and Will of Men in general is fit to be trusted by the Public. Will not the Same Reason justify the State in fixing upon Some certain Quantity of Property, as a Qualification".

10. Всеобщее избирательное право коррумпирует государственных служащих, получателей пособий а также тех, чьи доходы сопоставимы с доходами получателей пособий побуждая их отказаться от трудовых усилий в пользу паразитического образа жизни. Оно же, в сочетании с автономией госслужбы и в соответствии с гипотезой Нисканена создает стимул для бюрократов умножать число лиц зависимых от гражданских бюрократов (от бюджета).

В последние десятилетия утвердилось представление о неразделимости института Всеобщего избирательного права (Даль, 2000; Тилли, 2007) и демократии как таковой. Пжеворский осторожно, а Асемоглу и Робертсон вполне категорично утверждают, что реальной альтернативы всеобщему избирательному праву нет. Поскольку те группы населения, которые были его лишены исторически, добивались и добились отмены цензов.

Однако тот же Пжеворский в другой работе (Przeworski, 2009⁷⁷) показывает, что в большом количестве случаев избирательное право было очевидным образом "даровано" властимущими, а не завоевано лишенными представительства во власти группами. Анализ последовательности принятия решений о расширении круга избирателей (Лисин, Яновский, Жаворонков и др., 2011) подтверждает предположение Пжеворского и показывает, что никакой реальной угрозы гражданской войны или нанесения значимого ущерба экономике группы, требовавшие расширения избирательного права предъявить, за редким исключением, не могли. Наибольшая вероятность гражданской войны – в Великобритании предшествовала Великой реформе 1832 года и исходила от богатых, требовавших избирательных прав, но отнюдь не от бедных.

Во всяком случае, как отмечено выше, право голоса почти никогда не было вырвано силой или реальной угрозой. Единственный известный авторам крупный инцидент имел место в 1841-м году в штате Rhode Island (Dorr war⁷⁸). Попытка мятежа провалилась. Мятеж повлиял на некоторое расширение избирательных прав в 1843-м. Однако конституция 1843 года расширяла избирательное право на основе ценза по уплате налогов "all taxpaying native-born adult males".

Роджер Конглетон (Roger D. Congleton (2011)) также бросает вызов гипотезе Асем-оглу-Робертсона о революционном происхождении демократии. Он развивает теорию эволюционного становления основных институтов современной демократии. Значительная часть книги посвящена теоретическому обоснованию этой точки зрения. Еще большая часть отведена описанию страновых примеров становления демократических институтов путем "constitutional trade". При этом автор констатирует, что основные качественные изменения локализуемы XIX веком. Именно тогда во всех

⁷⁷ Версия статьи, как "Working papers" Нью-Йоркского университета доступна пока здесь http://as.nyu.edu/docs/IO/2800/suffrage_ext.pdf

⁷⁸ Steven Mintz "Winning the Vote: A History of Voting Rights" <http://www.gilderlehrman.org/history-by-era/government-and-civics/essays/winning-vote-history-voting-rights>

Характерно, что даже этот либеральный историк признает партийный интерес в деле расширения избирательных прав до 1860 года, хотя и пытается обосновать тезис о том, что это право было завоевано.

старых демократиях власть парламента и выборы, основанные на широком участии, становятся отличительными чертами конституционного устройства.

При описании либеральной демократии рост доли взрослого населения наделенного правом голоса и защищенность фундаментальных прав⁷⁹ приводятся как естественные компоненты одного процесса. (р. 16). Проблема ограниченной совместимости universal suffrage и гарантий частной собственности специально не рассматривается. Вероятно, автор относит само право голоса к фундаментальным правам. Поэтому он использует в качестве одного из индикаторов становления демократии "Quantitative indicators of Suffrage reforms (pp. 582-585).

Мы же склонны интерпретировать право голоса, как полномочие и привилегию. Бесспорным правом, воспринимаемым в поколении founding fathers как часть конституционного договора, является только право голоса (representation) налогоплательщика⁸⁰.

Мы не оспариваем предположение автора о влиянии роста отдачи от масштаба производства⁸¹ могло содействовать идеологическому сдвигу, в том числе, поддержке идей всеобщего избирательного права. Однако есть немало оснований полагать, что этот же фактор разжигал и откровенно антилиберальные, тоталитарные тенденции. Суммарный эффект, по меньшей мере, неочевиден.

В описанном механизме интересов способствовавших становлению Всеобщего избирательного наиболее очевидным кажется партийный интерес. А именно:

1. конкуренция – поиск партиями новых потенциальных избирателей среди взрослых не наделенных правом голоса;
2. общий интерес партий как посредников между избирателями и кандидатами в возможно большем числе избирателей; рост массы избирателей объективно усиливает спрос на партийный механизм как со стороны избирателей, экономящих на издержках поиска информации о кандидатах, так и кандидатов, снижающих издержки на предвыборную кампанию (р. 176)

⁷⁹ Свобода, - право на жизнь и защита от произвольного ареста, свобода слова и мысли, собственность.

⁸⁰ В наше время есть смысл уточнить: налогоплательщика получающего доход из частных источников и уплачивающий налоги, заведомо и существенно превышающие доходы и benefits из бюджета.

⁸¹ Это явление наблюдалось в XIX – первой трети XX века. С рядом изобретений, в частности, с изобретением и распространением дешевого, надежного индивидуального электропривода в машиностроении к середине 1920-х гг. (Wengenroth, 1993) эту тенденцию можно считать более или менее исчерпанной. Ленин и его преемники верили в эффективность концентрации производства. Ленин считал наблюдаемые процессы предвестником, предпосылкой социализма, облегчающим централизованное управление. Он даже успел заложить основы и соответствующей экономической политики. Таковы его указания "... закрыть возможно большее число неспособных работать заведений для концентрации производства в небольшом числе наилучше поставленных предприятий." (5-е собрание сочинений, т.43 с. 258) и план электрификации.

Новые избиратели не требуют от правительства жить по средствам и балансировать бюджет. Главный критерий успешности правительства для них – масштаб перераспределения доходов и личный доступ к результатам такового.

В работе посвященной объяснению национальных различий по доле "общественного сектора" (государства) в ВВП преподаватель Чикагского университета К. Вои (Carles Voix, 2001) выделяет отличия между "демократическими"⁸², демократиями с низкой долей участия взрослых граждан в выборах и "авторитарными" странами. Причем сам автор⁸³ (Voix, 2001, p. 4) не видит принципиальной разницы между авторитарными странами и странами с конкурентной демократией но без всеобщего избирательного права⁸⁴. Поскольку в рассматриваемый период 1950-1990 не зарегистрировано ни одной цензовой демократии (демократии налогоплательщика) то различия между демократиями определяются активностью на выборах, в том числе зависимых от бюджета бедных граждан.

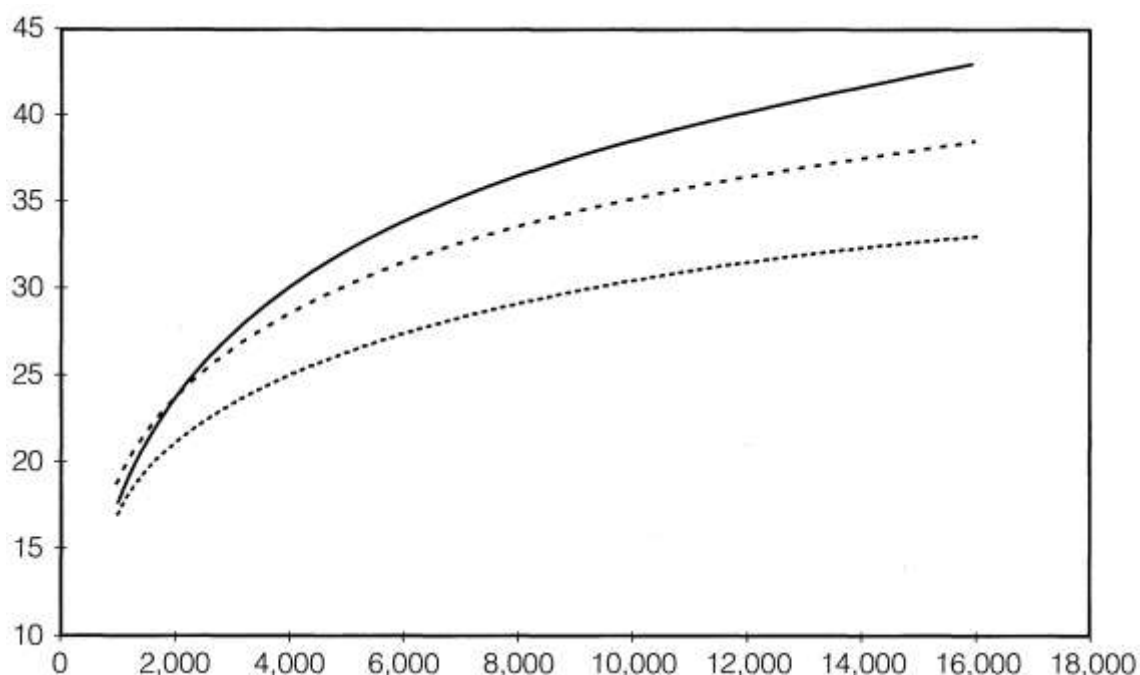
Так, британский автор Холл (Hall, 2010) интерпретировал полученный (Carles Voix, 2001, p. 10) результат - способность демократии всеобщего избирательного права раздувать расходы более определенно. А именно, как демонстрацию преимуществ государства заботящегося обо всех "от колыбели до могилы". Такое государство оказывается еще и повышает шансы на демократическое развитие общества. Действительно, если отождествлять демократию с демократией всеобщего избирательного права, такой вывод выглядит не лишённым смысла.

⁸² с о сменой власти в результате выборов а также с долей участия в выборах достижимой при всеобщем избирательном праве и высокой избирательной активности.

⁸³ в отличие от использованной им отчасти методики группы А.Пржеворского (Przeworski et al, 2000; Alvarez, Cheibub, Limongi and Przeworski, 1996); наши методологические подходы - см. Приложение 2 к тому 1.

⁸⁴ "Assuming that authoritarian regimes exclude the poorest from policy-making process, the median voter in nondemocratic system is richer than the median voter in a full democracy." Автор смешивает понятия авторитаризма, некой загадочной "недемократической системы" и цензовой демократии. Понятно что при авторитаризме "избиратель" фиктивен, равно как и выборы даже если имитация таковых проводится. При этом в СССР, имитировавшем выборы исторически продолжительный период советский "избиратель" был в среднем куда беднее чем "медианный избиратель" при "полной демократии".

Доля государственных
расходов в ВВП, %



Подушевой доход,
доллары США, 1985

Рисунок 1. Участие в выборах как фактор размера "общественного сектора". Источник: Voix, 2001, fig 2.

Мы попытались проверить гипотезу о связи хронического бюджетного дефицита, растущего государственного долга (в мирное время) и инфляции со всеобщим избирательным правом. В этой работе мы используем понятие левая партия для обозначения коалиций сторонников приоритета поставки смешанных общественных благ над поставкой чистых общественных благ (Yanovski, Zatsovecky, 2013; Лисин, Яновский, Жаворонков и др., 2011) и, как следствие, сторонников "Большого", с неопределенно широкими полномочиями Правительства.

Становление правовой демократии

Исторические условия зарождения первых правовых демократий

Институты современной правовой демократии складывались не в ходе академических дискуссий и не в результате переговорных процессов. Первые из ныне существующих правовых государств с серьезной политической конкуренцией, независимым судом и прессой — Нидерланды, Великобритания, Швеция, Швейцария, США — появились в результате кровавых войн и революций. Институты эти складывались по итогам войн:

гражданских (Швеция, Швейцария, Великобритания, Франция, США);

против внешнего врага (Нидерланды, Швейцария, США).

В большинстве таких государств механизмы политической конкуренции сложились в рамках цензовой демократии налогоплательщика (это ярче всего отразилось в борьбе американских колоний за представительство, а поколение спустя в проведенной под давлением индустриальных регионов Великой избирательной реформе в Англии 1832 г.). Во многих из перечисленных старейших демократий сильная традиция протестантизма сыграла важную роль в принятии ключевых решений (в частности, о низложении монархов, чья власть признавалась как божественно санкционированная, но (в соответствии с библейской традицией) санкционированная при условии выполнения обязанности защищать граждан от опасностей; отказ от обязанности воспринимался как отказ от миссии и от условий помазания на престол — Нидерланды, Великобритания, США).

Отождествление демократии с современной версией «социального государства» при всеобщем избирательном праве

Даль и Тилли: демократия и ее генезис

Согласно определению Роберта Даля (Даль, 2000) демократия - это способ правления, характеризующийся следующими признаками: всеобщее «эффективное» участие, «понимание», основанное на информированности, осуществление контроля за повесткой дня и «включенность в жизнь общества» Это сложное и плохоформализуемое понятие, при этом чрезвычайно популярное в Западных странах среди ученых – гуманитариев и государственных служащих.

Чарльз Тилли (Тилли Ч., 2007⁸⁵) пользуется аналогичным подходом для определения (перечислением признаков – требований). Тилли ссылается на организацию, много лет занимающуюся мониторингом политических режимов – Freedom House (ФН, Дом Свободы, США). Для того, чтобы определить политическую систему страны как демократию эксперты организации пытаются установить наличие в стране⁸⁶: партийно-политической конкуренции, всеобщего избирательного права для всех взрослых граждан, регулярно проводимых выборов, доступа основных партий к СМИ.

Следует заметить, что требование «Всеобщего избирательного права для всех взрослых граждан» имеет очевидное, но сомнительное обоснование. Наиболее продолжительные периоды демократического развития и почти вся демократическая традиция, начиная с античности, оказывается как бы отсеченной от понятия "демократия". То есть демократия, если последовательно применять этот подход, не имеет, как полагали, к примеру, отцы-основатели США античных корней. Да и сами отцы-основатели оказались бы "отлученными от демократии".

Р.Даль, правда, соглашается с тем, что демократия – понятие исторически обусловленное (соответственно признает США и Великобританию XIX века странами относительно демократическими), однако восходящее к своим высшим формам для которых уже действительно обязательно и всеобщее право голоса для всех взрослых жителей страны и, что существенно, разделенность центров власти, распределенность власти – «полиархичность».

Даль также отмечает, что демократия складывается при определенных условиях и задается вопросом о том, каковы эти условия. Он высказывает гипотезу, что исторической предпосылкой демократии является раскол элиты, создающий у "бандитов" «привычку к поиску взаимных гарантий» (Dahl, ... 1972)⁸⁷. Автор утверждает, что этот эволюционный путь закрыт для современных государств. Он обоснованно замечает, что меньшие возможности для власти физически уничтожить оппозицию стимулируют вынужденную терпимость к таковой.

⁸⁵ Сс.16 – 18

⁸⁶ <http://www.freedomhouse.org/>

⁸⁷ p.38

При этом Даль утверждает, что отношения собственности не играют роли. При том, что основатели и защитники старых правовых демократий (Нидерланды, Великобритания, США⁸⁸ и т.д.) были, как правило, людьми среднего или высокого достатка, заинтересованными в защите собственности. Вопросы собственности (опасение в намерении короля нарушить соглашение с генералами Кромвеля о реставрации и о защите и признании прав собственности) играли важную роль и в Славной революции.

Даль не отрицает, но недооценивает, почти игнорирует, на наш взгляд, роль насилия в становлении первых правовых демократий. Тилли же напрямую указывает насилие как источник мешающего демократическому продвижению «категориального неравенства».

Между тем, становление многих первых правовых демократий сопровождалось либо национальными войнами (за независимость), либо гражданскими войнами. Франция к тому же воевала за гегемонию в Европе.

Проблемы отсутствия консенсуса по базовым ценностям решались депортациями или добровольной эмиграцией проигравших, не говоря уже о смерти в результате самой войны (католики в Нидерландах, католики и монархисты в Англии, лоялисты в США).

Дуглас Норт: "Порядки открытого доступа"

Дуглас Норт полагает, что даже техническая и военно-техническая эволюция в Европе способствовала формированию новых институтов. Согласно его гипотезе удорожание армий требовало непосильных для многих дворов расходов и обусловило «продажу» прав и привилегий представителям состоятельных граждан – т.е. привело к становлению первых парламентов (North, 2005 pp. 131-132).

Норт специально фокусируется на роли и проблеме насилия в работе о насилии и социальном устройстве (Норт, Уоллис, Вайнгаст, 2011). В ней он представляет модель, согласно которой государство консолидируется как динамичная в долгосрочном периоде коалиция сильнейших игроков (военных лидеров, полевых командиров) для извлечения ренты и избегания издержек перманентного насилия.

В этой работе Норт и его коллеги исходят из понятия о демократии сформированного работами Даля (с. 438-439). Среди характеристик правовой демократии (ее – в широком смысле, включая неполитические формально общественные структуры – называют в книге обществом, порядками открытого доступа – Open Access Orders) они выделяют идеологию равенства и всеобщего участия и монополию государства на насилие. По всей видимости, очевидно самооборону, 2-ю поправку о праве на ношение оружия, «гражданский арест» и иные важные для защиты прав и достоинства личности явления и институты авторы не считают ключевыми, в отличие от права свободно учреждать акционерные общества и распространять (продавать) их акции среди неопределенного круга лиц.

В параметре "широко распространенный набор убеждений о включении и равенстве всех граждан"⁸⁹ термин "включение" (inclusion) живо напоминает нам об известном американском НПО "Acorn"⁹⁰ и о леворадикальной повестке. Точнее – о "необходимости" возможно более широкого "включения" профессиональных получателей социальных благ в процесс подавления бюрократами налогоплательщиков.

⁸⁸ См. к примеру «Федералист» и недвусмысленную позицию в отношении защиты собственности его авторов - №№10, 51,52 и оценку ситуации левым историком Бирдом (Beard, 1962) и его оппонентом (McDonald, 1958). Того же мнения придерживается крупнейший американский историк Р.Пайпс (чьи прогнозы в отличие от большинства его коллег имели обыкновение сбываться) – см. Пайпс, 2000, сс.49-59; 197-200.

⁸⁹ Описание характеристик "открытого доступа" – см. Норт, Уоллис, Вайнгаст, 2011, с. 209 (p. 114)

⁹⁰ <http://www.acorn.org/> - 2 ноября 2010 года на сайте организации появилось сообщение о подаче заявления на банкротство после прекращения государственного финансирования; 40-летняя активность организации подходит к концу и сайт может прекратить свою работу.

История является, по замечанию Дж. Бьюкенена, «единственной доступной экономистам лабораторией». Д. Асемоглу и Дж. Робинсон, пожалуй, чаще других из числа известных (часто цитируемых) американских экономистов проявляют склонность к работе в этой «лаборатории» (*Acemoglu, Robinson, 2006*). Ниже мы остановимся на одной из предпринятых ими попыток формально описать сложные политико-экономические процессы.

Для описания процесса становления современной демократии эти авторы предлагают следующую модель перехода к всеобщему избирательному праву.

Общество состоит из богатых, среднего класса и бедных. Правят изначально богатые. Бедные недовольны своей бедностью и желают отнять у богатых часть имущества. Богатых это не волнует до тех пор, пока бедные не представляют собой обоснованную угрозу революции. Тогда богатые, оценив серьезность угрозы, предлагают бедным некий выкуп. Богатые обещают выплачивать его более или менее регулярно за то, что бедные откажутся от революционных идей. Бедные, поняв, что они могут вызвать страх у богатых, не пожелают удовольствоваться выкупом, поскольку в будущем у них нет гарантии продолжения выплаты дани.

Для обеспечения выплат как раз и требуется всеобщее избирательное право. Именно оно является инструментом, помогающим отбирать деньги у богатых и делить среди небогатых на регулярной основе. Богатые, правда, столкнувшись с такой замечательной демократией, могут затеять переворот либо постараться предотвратить/подавить революцию репрессиями.

В зависимости от ожидаемых бедной выигрышей от демократии (перераспределяемый через прогрессивное налогообложение кусок национального пирога) и с учетом издержек революции (издержек личного участия, потерь от разрушения имущества в ходе революции) либо торжествует и усиливается демократия, либо вводится диктатура, либо общество оказывается в состоянии неустойчивого равновесия с регулярными переворотами и революциями. У богатых — при принятии решений об отдаче власти — также есть выбор с учетом перечисленных факторов плюс издержек, рисков переворотов и репрессий (после переворотов или для подавления революций).

На основе этого рассуждения авторы предлагают модель, содержащую около двух десятков переменных. Однако вместо того, чтобы анализировать эту модель, мы зададимся вопросом...

Каким был реальный исторический процесс, описываемый моделью?

Исторически устроители революций, как правило, люди не самые бедные. Это тем более верно для истории Англии. Не случайно единственной реформой, которой предшествовали волнения, вызвавшие у власти ощущение реальной опасности, была Великая избирательная реформа 1832 г. Тогда избирательные права получили налогоплательщики, проходившие сравнительно высокий ценз, — всего лишь несколько процентов наиболее зажиточных людей страны. Ни движение чартистов, ни какие-либо иные кампании массовых протестов не возымели никакого различимого влияния и, очевидно, не связаны с реформами 1867 и 1884—1885 гг. Предположение о том, что перед реформой 1918 г. женщины-домовладелицы были той реальной силой, которая наводила страх революции на власть имущих, выглядит просто комически. Способность менее богатых женщин, получивших право голоса в 1928-м, «потрясти основы режима» еще менее реальна (табл. 13.1).

В странах, где революции открыли дорогу построению институтов, благоприятных для экономического роста, люди устраивали революции для обеспечения гарантий прав собственности, против поборов, но не за поборы с других. Перераспределительная же инициатива чаще проходит бюрократически и спокойно, а не революционно.

Авторы признают также, что ситуация более устойчива, если конституция ограничивает возможности бедного большинства грабить элиту. При этом они ссылаются на Чарлза Берда (*Beard, 1913*), утверждавшего, что конституционная защита прав собственности в США есть результат действий богатой элиты⁹¹.

⁹¹ В связи с этим стоит упомянуть модель «невозникновения» прав собственности (*Polishchuk, Sawateev, 2004*) вследствие нежелания политически влиятельных богатых фиксировать границу собственности. Асемоглу и Робинсоном она не рассматривается. Мы же отметим, что такая возможность возникает тогда, когда успех и

В восьмой главе своей книги Асемоглу и Робинсон отмечают роль политической конкуренции в расширении избирательного права. Однако они не берут в расчет наличие влиятельных групп бюрократов. Последние заинтересованы во всеобщем избирательном праве. Этот интерес бюрократии вызван включением в корпус избирателей «управляемого» электората, имеющего источник существования в бюджете и почти гарантированно голосующего за расширение трат из него.

Используемое в модели классическое разделение на «богатых», «средний класс» и «бедных» ослабляет ее. Богатые и средний класс не являются монолитом. Среди богатых есть лидеры, но есть и аутсайдеры. При высокой конкуренции аутсайдером может оказаться подавляющее большинство. Лидер может стать аутсайдером (Г. Форд), тем более это вероятно при высокой конкуренции. Даже лидер может вести себя в соответствии с принятой или навязанной ему идеологией (финансист Дж. Морган, поддерживавший заведомо вредное для него самого государственное регулирование при Т. Рузвельте). Часть лидеров современного бизнеса и вовсе живет на особенностях экономики, связанных с государственным вмешательством (Дж. Сорос).

Прежде чем продолжить обсуждение условий и факторов становления института всеобщего избирательного права, который зачастую отождествляют с демократией как таковой (*Даль, 2000; Freedom House, 2009*), попробуем задать вопрос: что есть демократия с позиций рационального субъекта, максимизирующего свою полезность? Иными словами, какие свойства демократии могут быть полезны для обеспечения условий экономического роста?

Экономически-нормативный подход к демократии

Каким требованиям должен удовлетворять политический режим, с тем чтобы наилучшим образом защищать права собственности и в наименьшей степени угрожать самим собственникам?

Один из крупнейших экономистов-институционалистов XX в. — М. Олсон утверждал, что такими свойствами обладает именно демократическое государство. Он высказал предположение о том, что любая коалиция, получившая большинство на демократических выборах, отражает набор интересов, которые в большей степени учитывают интересы меньшинства, нежели автократический режим (*Olson, 2000*). С одной стороны, в пользу такого предположения говорит тот факт, что в большинстве демократических стран все крупные партии (т.е. в каждый момент и правящая, и оппозиция) имеют поддержку со стороны той или иной части предпринимателей. Так, согласно исследованию Института Гэллапа, на выборах 2008 г. не наблюдалось статистически надежной связи между уровнем дохода и голосованием за Б. Обаму или Дж. Маккейна (*Gallup, 2008*). На этих выборах богатый избиратель мог даже с чуть большей вероятностью проголосовать за полусоциалистического кандидата, нежели за «центриста» Маккейна. С другой стороны, выбор объекта поддержки не всегда определяется чисто материальным интересом предпринимателя, особенно если последний уверен, что личные связи с победителем позволят ему избежать неприятных, вредных для бизнеса последствий предлагаемых мер.

Наконец, бизнес-элита может сильно срастись с политическим классом (Япония до поражения во Второй мировой войне, Индонезия при Сухарто, современный Израиль, в котором богатые голосуют обычно за социалистов, а бедные — за партии, проводящие рыночные реформы). Обычные стимулы здорового бизнеса совершенно нехарактерны для таких предпринимателей («пока нас регулируют, мы никогда не разоримся»). Даже в Великобритании после почти семи десятилетий социалистических экспериментов Тэтчер столкнулась, мягко говоря, с прохладным отношением большей части крупных предпринимателей к своим реформам (*Перегудов, 1996*).

Демократический режим имеет важное, возможно, решающее конкурентное преимущество при обеспечении условий для долгосрочного экономического роста. Как мы уже неоднократно подчеркивали, практически все экономисты согласны с положением, что надежно гарантированные права собственности

попадание в элиту зависит почти исключительно от налаживания отношений во власти. Успех в завоевании симпатий потребителя (особенно долгосрочных) в условиях России 1990-х, которые как раз и описаны моделью «невозникновения прав», для попадания в элиту не играл заметной роли. Однако такая возможность и вхождения в элиту, и «захвата государства», эксплуатации в своих интересах не была актуальна для Англии XIX в. Такой захват в реальной истории происходил при власти гражданских неквалифицированных реципиентов бюджета решать своим большинством исход выборов (из описанных Асемоглу и Робинсоном стран подобная ситуация реально воспроизводится в Латинской Америке). Доминирование электората-реципиента очевидно открывает лучшие возможности для такого захвата и впоследствии использования власти против конкурентов эффективнее, чем при власти доноров бюджета. Это и есть один из важных уроков демократического опыта России 1990-х гг.

полезны для экономического роста. При этом очевидно, что наблюдается целый набор угроз этому праву и его гарантиям, исходящих как от частных лиц, так и от государства (включая ситуацию «захвата» его группами интересов, т.е. немногочисленными коалициями частных лиц).

Очевидно, что конкурентная демократия ослабляет возможности любого лидера или группы по извлечению административно-политической ренты. Свободные СМИ и мощная, жесткая оппозиция не замедлят нанести удар по любой группе охотников до чужого добра, и на ближайших выборах наказание последует почти неотвратимо. Такой или подобной трактовки демократии придерживается, в частности, Г.Беккер (Becker, 1958).

Любопытно, что даже Р. Даль, утверждающий, что его термин «полиархическая демократия» применим только к демократии всеобщего избирательного права, невольно «подставляется» в сюжете о политической конкуренции. Ведь абсолютно очевидно, что для обеспечения высокой конкурентности на политическом «рынке», равно как и на медиарынке (т.е. полиархичности в буквальном смысле слова), нет никакой необходимости во всеобщем избирательном праве — достаточно столкновения интересов различных групп собственников-избирателей.

То же касается и обеспечения оптимальных условий для становления механизма власти закона.

Если же учесть, что при любом охвате населения остается часть тех, кто практически никогда не голосует, идеал всеобщего избирательного права если и достижим, то путем принудительного (обязательного) голосования, существующего, кстати, в ряде государств (например, в Бельгии). Однако даже в этих странах, где уклонение от участия в выборах может наказываться штрафом, явка на выборы никогда не достигает 100%.

В ряде ситуаций «уклонистами» оказываются беднейшие слои населения, не интересующиеся из-за тягот жизни политикой. В ряде случаев ими могут оказаться и средний класс, и богатые, если от выборов к выборам их участие оказывается бессмысленным (не обеспечивающим реального учета их интересов).

В то же время любой преодолимый ценз, строго говоря, не уничтожает всеобщности в том случае, если любой не гнушающийся «упорного труда» гражданин в состоянии его преодолеть. Именно такая ситуация начала складываться в Англии после реформ избирательного права 1832 г.

Переход от демократии налогоплательщика к всеобщему избирательному праву и некоторые его последствия

Конкуренция партий за новые группы избирателей

Итак, Асемоглу и Робинсон упоминают (наряду со своей моделью, но на втором плане) сюжет о конкуренции тори и вигов, консерваторов и либералов за новые группы избирателей. Эту конкуренцию они рассматривают как одну из причин (очевидно, не главную) постепенного расширения круга избирателей.

При этом реформы избирательного закона следует различать. Реформа 1832 г. имела фундаментальный характер, установив соответствие между неписаной конституционной нормой «taxation = representation» и нормой избирательного права. Реформа 1867 г. имела частный характер, расширив круг представленных в парламенте налогоплательщиков с учетом реалий нового периода, при котором эти новые группы вносят все более заметный вклад в доходную часть бюджета.

Реформа 1884—1885 гг., расширившая круг избирателей до всех взрослых мужчин, оставаясь в целом в рамках той же логики расширения круга налогоплательщиков, впервые заметно нарушила принцип представительства только налогоплательщиков.

Реформа 1918 г. предоставила право голоса женщинам от 30 лет — собственницам недвижимости. При этом в 1922 г. эти нарушения принципа, хотя и смягченные всеобщей мобилизацией мужчин во время Первой мировой войны, были компенсированы университетскими округами и «бизнес-голосами». Обе новации усиливали представительство собственников в противовес охлократической тенденции развития избирательного права (в 1928 г. избирательное право получили все взрослые женщины). Обе нормы были отменены лейбористами в 1948 г.

Таблица 13.1

Электоральные реакции на некоторые реформы в Англии XIX—XX вв.

№ п/ п	Событие (реформа)	Правящая партия (партия, проводившая реформу)	«Электоральная реакция» (результаты ближайших парламентских выборов)
1	Реформа 1832 г.	Виги (при поддержке части тори, при жесткой оппозиции большинства палаты лордов и короля)	На первых же выборах после реформы виги вновь победили (483 места из 658)
2	Реформа законодательства о бедных 1833—1834 гг.	Виги	Сокращение числа вигов с 483 до 385 на выборах 1835 г.
3	Фабричный закон (государственный контроль над нормами охраны труда) Отмена «хлебных законов» 1846 г.	Тори; Закон об отмене Хлебного закона (отмена хлебных таможенных тарифов, защищавших «отечественного товаропроизводителя») прошел по инициативе некоторых вигов голосами части фракции тори — сторонников премьера Пиля и фракции вигов	На выборах 1847 г. с минимальным большинством — 332 места из 656 — побеждают виги
4	Реформа избирательного права 1867 г.	Виги	Виги увеличивают свое большинство в 1868 г. с 370 до 387 мест (явно не в той пропорции, в какой увеличилось число избирателей)
5	Реформа избирательного права 1884—1885 гг.	Либеральная партия (преемники вигов)	Либералы теряют 2,55% и 18 мест (утратив абсолютное большинство — 335 мест из 670; в итоге после двух неустойчивых правительств во главе с консерваторами первое и с либералами второе потерпели тяжелое поражение на выборах 1886 г. — 191 место из 669)
6	«Социальные» реформы 1906—1911 гг.	Либеральная партия при поддержке Лейбористской партии	Начало обвальной потери голосов и мест в пользу лейбористов, приведшей к переформатированию двухпартийной системы в стране (свыше 52% голосов в 1906-м, менее 47% в 1910-м, менее 26% — две либеральные партии — в 1918-м; окончательное крушение — 6% — в 1931-м)
7	Реформа избирательного права 1918 г.	ЛП — лейбористы	

8	Реформа избирательного права 1922 г.	Консервативная партия	Сохранила свои позиции (38,23% по сравнению с 38,41% в 1918-м — две консервативные партии; 344 места из 615 по сравнению с 382 из 707 в 1918-м)
9	Реформа избирательного права 1928 г.	Консервативная партия	Заметно потеряла как в голосах (доля упала с 47,2 до 38,2%), так и в мандатах — 260 по сравнению с 412; перешла в оппозицию
10	Вторая мировая война	Консервативная партия	Потерпела сокрушительное поражение, в том числе в результате голосования вернувшихся с фронта солдат (36% голосов и 197 мест по сравнению с 47,5% голосов и 386 местами в 1935-м)
11	Реформа избирательного права 1948 г., национализация	Лейбористская партия	Небольшая потеря голосов при значительной потере мандатов в 1950-м и 1951 г. по сравнению с 1945-м (соответственно 315 и 295 по сравнению с 393)

Источник: Танин-Львов, 2001. С. 72—87.

Очевидно, что мотивы избирателя разнообразны и факторы, влияющие на его выбор, вовсе не обязательно связаны с проведенными — пусть очень важными — реформами. А даже если и связаны, то реформы, решив проблему, могли оттеснить ее на второй план и т.п. Однако нельзя не заметить, что обнаружить сколько-нибудь значимое влияние собственно избирательной реформы на последующие за ней выборы практически невозможно, за исключением, пожалуй, выборов после реформы 1928 г., в которых впервые приняли участие миллионы женщин, не являвшихся домовладелицами. В результате консерваторы, увеличив число голосов с 7,85 млн до 8,66 млн, потеряли и в доле голосов, и в мандатах и проиграли выборы лейбористам. Впрочем, в 1918-м женщины-домовладелицы, получив впервые избирательные права от коалиции либералов-лейбористов, также не проявили к ним различимой статистической благодарности.

Разумно предположить, что политические лидеры Англии были, как правило, не плохо осведомленными, жесткими, лишенными наивности. Если так, то гипотеза о проведении избирательных реформ в расчете на голоса новых, впервые «осчастливленных» правом голоса избирателей выглядит недостаточно хорошо обоснованной.

Стимулы избирателя – налогоплательщика

Прекращение программ государственного контроля и мобилизации ресурсов в США после I мировой войны; Длительная дискуссия в США предшествовавшая экспедиции против пиратов Триполи

$$U_{pg} = U(T_{axrate}; F_{agressprob}; S_{ecurincprob}; J_{usticef})$$

где:

U_{pg} – полезность налогоплательщика от предоставляемых общественных благ

T_{axrate} ; ставка налогообложения (т.е. цена общественных благ для налогоплательщика)

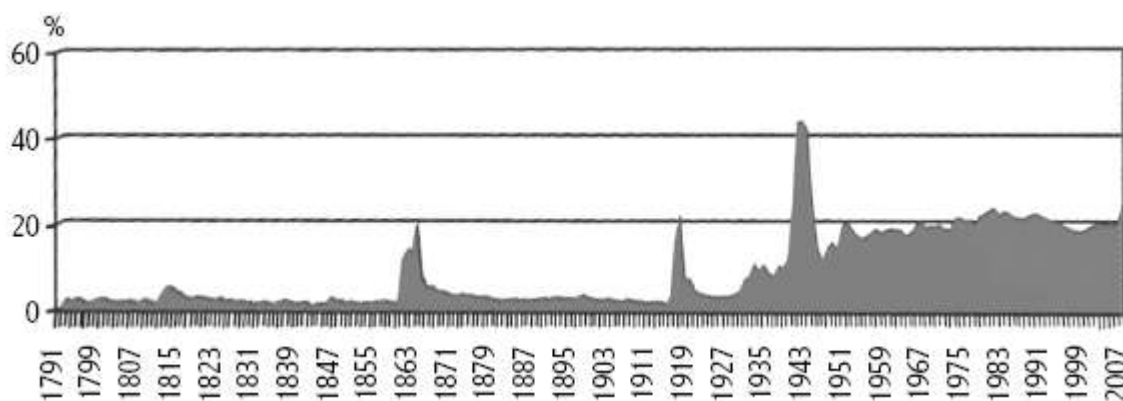
$F_{agressprob}$; вероятность внешней агрессии в общественном восприятии;

$S_{securincprob}$; вероятность тяжелых инцидентов в сфере безопасности – в общественном восприятии

$J_{usticef}$; Вероятность провалов государства при поставке общественного блага "правосудие" – в общественном восприятии;

Отметим, что исторически при безусловном приоритете поставки чистых общественных благ (оборона, безопасность, правосудие) бюджет балансировался при уровне налогообложения (T_{axrate}) не превышавшем 5-10%.

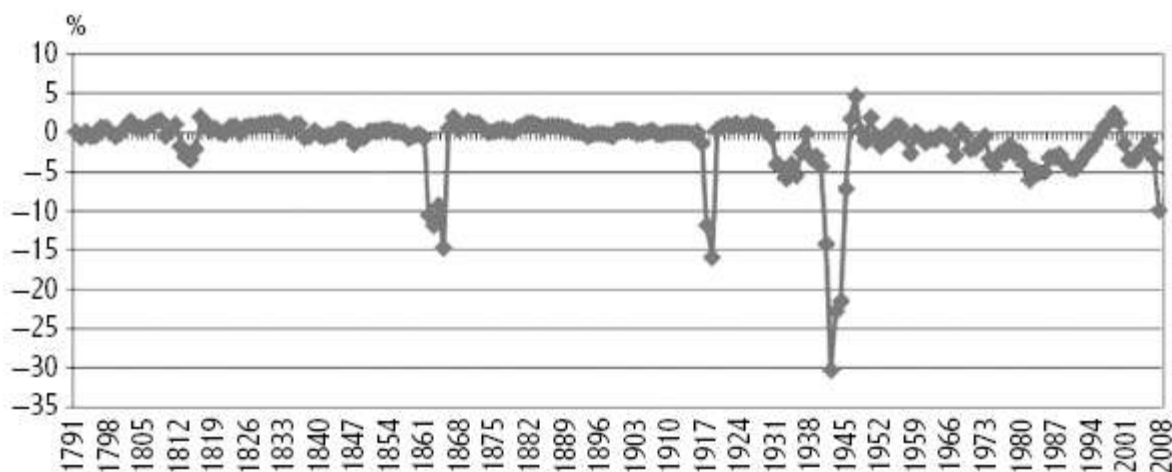
Избиратель-налогоплательщик⁹², как и потребитель, обладает рядом присущих лишь ему характеристик. Он не заинтересован в бюджетных расходах и предъявляет высокий спрос на контроль за расходованием средств, на прозрачность бюджета; он негативно относится к бюджетному дефициту, государственному долгу и их спутнице — хронической инфляции (рис. 13.1 и 13.2; данные за период XIX — начало XX в. с последующим периодом, особенно с 1960-х гг. — со времени полного формального упразднения связи между уплатой налогов и голосованием). Он не имеет сантиментов, которые можно эксплуатировать, скрывая свои провалы



Источники. Рассчитано по: *Mitchell, 2007* — и историческим таблицам к проекту бюджета США (начиная с 1930 г.).

Рис. 2.1. Расходы федерального бюджета США как доля ВВП (с 1930-го — доля в ВВП), %

⁹² Строго говоря, в эту категорию могут входить и иные граждане, делающие весомый вклад в «общее дело» поставки чистых общественных благ, например проходя военную службу и т.п., поскольку представление о «естественных» функциях государства и о том, что каждое политическое решение «имеет цену», есть у всех граждан, лично платящих эту «цену».



Источники. Рассчитано по: *Mitchell, 2007*, — и историческим таблицам к проекту бюджета США (начиная с 1930 г.).

Рис. 2.2. Баланс (профицит — положительные, дефицит — отрицательные значения) федерального бюджета США как доля ВВП (с 1930-го — доля в ВВП), %

и неэффективность (он, по выражению Л. Эрхарда, «патриотично покупает у того, у кого дешевле»). Наконец, он хотя и неплохо предсказуем, но плохо управляем.

Избиратель-налогоплательщик предпочитает компактное и недорогое государство, защищающее от угроз безопасности и хаоса, государству заботливому, с постоянно растущим перечнем сфер ответственности, компетенции, бюджетом и полномочиями. Эти качества позволяют обозначить группы игроков, являющихся его «естественными врагами», — т.е. тех, чей выигрыш связан с расширением прав и полномочий государства, с увеличением расходов. К ним следует отнести значительную часть чиновников, политиков и интеллектуалов (подробнее о некоторых из них см. в гл. 2), т.е. тех, кто убежден в своем праве и способности эффективно («справедливо») принудительно-централизованно перераспределять по возможности большую долю ВВП «в общественных интересах». К этой же коалиции примыкают и предприниматели, рассчитывающие больше на преимущества в доступе к бюджетным деньгам либо на защиту от конкуренции посредством регулятивных барьеров с открытой для них в порядке исключения калиткой, чем на успех у потребителя.

Ниже мы остановимся на их стимулах несколько подробнее.

Стимулы (гражданского) бюрократа

Бюрократ наделенный любой формой политического влияния, включая право голоса, находится в состоянии конфликта интересов. Он заинтересован в умножении расходов контролируемых его ведомством и в расширении своих полномочий (Tullock, 1965; Buchanan, 1975⁹³).

Поэтому полезность гражданского бюрократа за определенный период предлагается смоделировать как функцию положительно зависящую от двух переменных. Доля бюджетных расходов (количественная) и (при углубленном анализе) дискреционные полномочия (логическая):

$$U_{\text{civilbur}} = U(\text{Budget}; \text{DiscrPower});$$

⁹³ Chapter 7, para 9.36

Первое допущение основано на гипотезе Уильяма Нисканена (W.Niskanen). Мы полагаем, что стремление к дискреционным полномочиям не поглощается первым стимулом и настолько важно что должно быть специально выделено для анализа.

Полезность бюрократа в течение всего жизненного цикла также объясняется наличием института пожизненного найма (tenure).

Все вышеупомянутые компоненты полезности - пожизненный найм (tenure), доля в бюджете полномочия принимать решения по усмотрению в свою очередь обусловлены наличием двух институтов (в демократических государствах): автономия государственной службы (сохранение большинством госслужащих своих позиций вне зависимости от результатов выборов) и Всеобщее избирательное право.

Автономия госслужбы прокладывает дорогу пожизненному найму. Всеобщее избирательное право, как уже отмечалось, способствует резкому расширению невоенных трат правительства (Aidt et al, 2006; Yanovskiy, Syunyaev, 2013).

Оба фактора: пожизненный найм и растущая политическая мощь избирателя чьи доходы в основном – из бюджета (избирателя бюджетника) повышают шансы бюрократа получать неконтролируемые полномочия (голосующий бюджетник не имеет заметных стимулов возражать против полномочий чиновников пока его проблемы более или менее этими чиновниками решаются – см. примеры ниже).

Первый пример вмешательства в выборы: вербовка избирателей из клиентов Works Progress Administration^{94 95} (Building New Deal Liberalism: The Political Economy of Public Works, 1933-1956 By Jason Scott Smith; <http://www.osc.gov/hatchact.htm> <http://www.archives.gov/legal/ethics/hatch-act.html> ; попытка ослабления ограничений 1975 года предпринятая демократическим конгрессом и ветоированная президентом Фордом)

http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1444192

Стимулы клиента бюджета

Стимулы и интересы избирателя – бюджетника емко и ясно представлены известной неправительственной организацией (щедро субсидируемой из бюджета до известного скандала)

⁹⁴ <http://www.u-s-history.com/pages/h1599.html> ; for more data and examples of civil service use for electoral ends see Folsome, 2008

⁹⁵ <http://www.osc.gov/hatchact.htm> . The Act is sharply criticized by the liberal colleague for very idea to prevent use of civil service's opportunities as a springboard for political career http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1444192.

ACORN. Эта организация откровенно позиционировала себя как ⁹⁶ движение за передачу власти народу (который однозначно описывался – через перечень групп к которым обращалась организация – как сообщество неналогоплательщиков получающих "недостаточно" много из "общего котла"⁹⁷).

Поддержка избирателями мэров Детройта и Нью Орлеанса после катастрофических провалов

Повторное избрание мэра Нового Орлеана (New Orleans mayor Ray Nagin) в 2006-м году после катастрофического провала по его вине спасательных и эвакуационных операций (ураган Катрина, 2005; мэр отверг предложения о сотрудничестве частных организаций, утопил большую часть городского автобусного парка, ссылаясь на требования некоего заранее разработанного Плана) успешно продлил мандат на выборах (2006).

Мэр Детройта (Detroit) Кваме Малик Килпатрик (Kwame Malik Kilpatrick) успешно повторно переизбран в 2005-м после многочисленных скандалов⁹⁸ (McGraw, 2008). Основным резервуаром голосов были как раз избиратели – бюджетники.

Федеральный судья (первый черный) Элси Ламар Гастингс (Federal justice Alcee Lamar Hastings), стал пока последним из федеральных судей подвергнутых процедуре импичмента (1988-89, найден виновным по обвинениям во взяточках⁹⁹ и лжесвидетельстве¹⁰⁰) после чего 11 раз избирался в Конгресс США, начиная с 1992 года (демократ, 20^й округ, штат Флорида).

Подобное презрение избирателей к прегрешениям политиков (правда, обычно, местных) наблюдалось прежде в истории США последней трети XIX века. Но они хорошо объяснимы последствиями катастрофической гражданской войны. Эта война массово выбила носителей высокой политической культуры и морального стандарта (идеологически мотивированные солдаты – добровольцы). Современные примеры сугубо мирного времени не имеют удовлетворительного объяснения кроме снижения стимула исторически Нового избирателя следить за поведением своих представителей. Что естественно и рационально когда выбираемые представители рассматриваются не как надзиратели за уплаченными налогоплательщиком деньгами, но как лоббисты способные добывать избирателю дополнительный доход из бюджета на деньги, заплаченные кем-то другим.

⁹⁶ "... a movement to unify the powerless in pursuit of economic justice was not shared by all the members. The inclusion of many groups in a single coalition came with costs. These costs, however, proved to be a necessary part of the struggle to become a force for social justice in America." <http://www.acorn.org/early-growth.html?id=12342> скачано – 21 июля 2013 года.

⁹⁷ Power to the People: Thirty-five Years of Community Organizing <http://www.sonoma.edu/users/w/wallsd/community-organizing.shtml>

⁹⁸ <http://www.freep.com/article/20080905/NEWS01/809050448/The-rise-fall-Kwame-Kilpatrick>

⁹⁹ <http://www.fjc.gov/servlet/nGetInfo?jid=996&cid=999&ctype=na&inst=na>

¹⁰⁰ [http://www.csmonitor.com/1988/0804/ahast.html/\(page\)/2](http://www.csmonitor.com/1988/0804/ahast.html/(page)/2)

Соответственно полезность такого избирателя мы оцениваем как функцию от бюджетных доходов (положительная связь); от издержек доступа к этим доходам (например, административные издержки, время на сбор справок и т.п.; отрицательная зависимость) и от восприятия таким избирателем провалов в сфере безопасности (остро воспринимаемый провал отрицательно влияет на полезность).

$$U_{pg} = U(W_{elfincome}; W_{elfcost}; S_{ecurfail};)$$

$W_{elfincome}$ – доходы – пособия и проч.

$W_{elfcost}$ – издержки доступа к пособиям;

$S_{ecurfail}$ – Событие воспринимаемое как тяжелый провал в обороне и безопасности или правосудия¹⁰¹ (в поставке соответствующих благ). Grave security incident or grave justice failure probability perception (при этом благодаря общественным СМИ и иным из "левого" пула угрозы могут восприниматься притуплено, так угроза со стороны иностранных "бродячих бандитов" по Олсону зачастую игнорируются т.к. "war is not solution" – война не решение проблем; насилие порождает насилие и т.п.)

На уровень налоговой нагрузки, как показывает история выборов, такой избиратель не реагирует.

Голосование за упразднение демократии

В эпоху всеобщего избирательного права появляется феномен массового голосования за откровенно и радикально антидемократические партии. То есть, фактически наблюдается голосование за упразднение демократии как таковой.

Такое явление наблюдалось в Германии (Weimar Republic) на выборах в 5, 6 и 7-й Рейхстаг (последние свободные выборы, 1930-32 гг.). Тогда суммарно за две откровенно тоталитарные партии – нацистов и коммунистов голосовало соответственно свыше 31, около 52 и почти 50% избирателей¹⁰². Возможно, при более равномерном распределении голосов, финансов и мощи боевых отрядов между двумя бандитскими коалициями, Веймарская республика имела шанс просуществовать немного дольше.

¹⁰¹ Речь идет о восприятии, а не обязательно о действительном провале системы: например, беспорядки после предсказуемого оправдания Дж. Циммермана: <http://www.newyorker.com/online/blogs/newsdesk/2013/07/george-zimmerman-verdict-riots-trayvon-martin-protests.html> (либеральный журнал описывает "мирные протесты"); расовые беспорядки - погромы в Лос-Анджелесе: <http://www.youtube.com/watch?v=kx8UCGzx7Fg> ; по некоторым данным департамент юстиции – ведомство генерального прокурора (то есть заинтересованная, проигравшая в процессе сторона) хотя и в скромных масштабах, но финансировало организацию беспорядков: <http://www.foxnews.com/index.html>

¹⁰² <http://www.gonschior.de/weimar/Deutschland/index.htm>

В странах со слабой демократической традицией этот феномен наблюдается значительно чаще. Так, в России на всех свободных выборах за партии, предлагавшие по сути упразднить демократию (КПРФ, ЛДПР и мелкие крайне левые и крайне шовинистические списки), голосовало в 1990-е годы свыше трети избирателей. В электоральный цикл 2003-2004 годов вместе с партией поддержки власти во главе с В.Путиным ("Единая Россия") доля голосов за коммунистов и шовинистов перевалила за 50%. Их поддержка заметно содействовала демонтажу демократии в 2003-2004 гг. в России.

"Демократические" революции 2011 года ("Арабская весна" предварившая "жаркое лето" халифата) напомнила о хорошо известном опыте бывших колониальных владений. В таких странах с низкой культурой, слабыми традициями морали и уважения к чужой жизни, не говоря уже о свободе, собственности и достоинстве, введение демократических процедур означало "один человек, один голос, один раз" (Blaydes, Lo, 2011).

Человек легко может обменять одно малоценное и полученное бесплатно благо ("право" голоса которое не оплачено вкладом в общее дело) на обещание всесторонней пожизненной заботы и/или национального величия (оптово приобретенный престиж). Однако примеров массового отказа от возможности решать и делать выбор самостоятельно тех, кто заплатил за право голоса не наблюдается.

Признаком опасной неустойчивости политической системы является хронический и растущий дефицит бюджета в мирное время. Нередко хроническая неспособность балансировать расходы и доходы чревата тяжелым политическим кризисом, революцией (Мау, Starodubrovskaya, 2001). С одной стороны всеобщее избирательное право появилось исторически не так давно. С другой, этот институт работает уже около ста лет и это дает возможность статистического анализа. Разумно ожидать, что эффективное государственное устройство будет справляться с проблемой бюджетного дефицита не хуже своих предшественников. Мы сочли естественным to check a hypothesis of the link between chronic budget deficit, growing peacetime debt and inflation with the universal suffrage.

Управляемый электорат и интересы бюрократии

Будучи рациональными игроками, члены «прогрессивной» коалиции стремятся минимизировать убытки. В данном случае минимизация убытков определяется как максимальное уменьшение влияния избирателя-налогоплательщика. Наиболее эффективным инструментом для достижения данной цели является расширение круга избирателей далеко за границы корпуса налогоплательщиков¹⁰³. Поэтому «прогрессивные» игроки рационально используют средства правовой демократии для превращения демократии налогоплательщиков в государство всеобщего избирательного права.

В государстве всеобщего избирательного права минимизация влияния налогоплательщика приводит к уменьшению издержек и рисков «прогрессивной» коалиции. Действительно, продвигать и обосновывать

¹⁰³ Разумеется, применительно к современным реалиям следует говорить о «нетто-налогоплательщике», получающем из бюджета меньше, чем он отчисляет в него.

необходимость все новых типов регулирований и расходов вполне реально (об этом писал Олсон (*Олсон, 1995*) в моделях групп специальных интересов) в том случае, если налагаемые на каждого избирателя издержки ниже, чем издержки самоорганизации на борьбу с тем или иным очередным обременением. И если в модели Олсона (как и в жизни) большинство, как правило, не в состоянии защитить себя от паразитизма групп интересов, то тем меньше шансов на это у меньшинства (налогоплательщиков в современных демократиях).

Особенно хорошо идут дела у интересантов тогда, когда большая часть общественности может «помочь», «защитить» и «поддержать» реальных или мнимых нуждающихся не из своего кармана и не за счет собственного свободного времени и нервов.

По исчерпанию запаса отечественных клиентов, нуждающихся в заботе (даже если бы такое в принципе было возможно и подобная практика не умножала бы число нуждающихся в ущерб числу способных оказывать помощь), легко обнаружить неисчерпаемый источник объектов помощи за пределами индустриальных стран. При этом, чем агрессивнее опекаемый из отсталой страны в своих претензиях на помощь, чем очевиднее он воспринимает ее как свое право, как дань, которой ему обязаны, тем более желанен он как партнер указанной коалиции (см. гл. 3, 6 и 10).

Успешное использование псевдоправозащитной демагогии для обоснования «права на иммиграцию» иностранцев из стран с институтами, блокирующими экономический рост, необходимо приводит к размыванию таких институтов в «принимающих» странах. Так, к примеру, умножение на своей территории очагов идеологий и террористических организаций, враждебных самой идее индивидуальных прав, неизбежно влечет необходимость наделения полиции и спецслужб беспрецедентными полномочиями для защиты жизни сограждан, притом что «неполиткорректное» иммиграционное законодательство (о чем мы писали в соответствующей главе) могло бы предотвратить саму постановку вопроса о таких новых полномочиях (*Phillips, 2009*).

Не случайно телеканал Fox в США пользуется в глазах «прогрессивной общественности» репутацией крайне консервативного, несмотря на практически равное представительство на нем консерваторов и либералов. Пользуется потому, что в его передачах местные новости имеют подавляющий перевес над международными, что значительно ослабляет возможность «прогрессивной» группы влиять на зрителя и обосновывать необходимость помощи опекаемым зарубежным партнерам.

Клиенты групп, входящих в коалицию, в противоположность налогоплательщикам и воинам плохо предсказуемы, легко склонны поддерживать того, кто на данный момент кажется сильнее (*Нозль-Нойман, 1996; de Coto, 2008*), но зато легкоманипулируемы, управляемы, подкупаемы. Для самих участников групп интересов бюджетный дефицит скорее дополнительная возможность принятия дискреционных (произвольных) решений по распределению средств, нежели проблема. Инфляция как не вотируемый парламентом налог — источник независимости от избирателя. Если она не вырывается из-под контроля, отношение к ней этих групп вполне позитивное. Государственный долг, как и инфляция, становится проблемой только в случае неконтролируемого роста темпами, стабильно превышающими рост экономики в целом.

Итак, перечисленные выше группы, как легко убедиться (подробнее анализ этих, а равно оппонировавших им групп см. в гл. 2), обладают не только интересом, но и ресурсами, достаточными для эффективного продвижения своей затратной инициативы. Разумеется, само по себе наличие у них сильного мотива и ресурсной возможности осуществить некое действие не означает автоматической ответственности за произведенное действие. Однако гипотеза о том, что за продвижением реформы избирательных систем в направлении всеобщего избирательного права, а систем государственной службы — в направлении сильной самостоятельной и независимой от избираемых политиков и избирателей структуры стоят именно эти группы и коалиции, не может быть отброшена и должна разрабатываться в дальнейшем.

Средний класс и предприниматели за всеобщее избирательное право?

Принципиальным является вопрос, что толкало средний класс делиться избирательными правами и наращивать бремя государства.

Очевидно, что для людей с достатком от среднего и выше нельзя установить простой и короткий набор их интересов. Интересы миллионов агентов и домохозяйств не могут быть идентичными, особенно если брать достаточно продолжительные периоды.

Конечно, логично предположить, что люди, имеющие достаток в эпоху до создания государства всеобщего благоденствия, достигли его, как правило, собственными трудовыми усилиями и/или предприимчивостью. Отчасти благодаря удаче (включая фактор наследства).

Соответственно разумно предположить, что такие люди должны были быть заинтересованы и в низких налогах, и в надежных гарантиях собственности.

В то же время очевидно, что существуют ситуации, когда при определенных обстоятельствах эти интересы могут перевешиваться иными — краткосрочными, связанными с внешними шоками и вполне автономными от интересов бюрократов, о чем мы говорили выше. Такими обстоятельствами могут оказаться:

политическая конъюнктура; борьба с оппонентом и попытка «додавить» в ситуации, близкой к равновесию, повышают спрос на союзников. А такими союзниками могут оказаться как раз те группы, чей вклад в бюджет минимален, но которые можно просто и быстро подкупить;

интерес перераспределить в свою пользу имущество более богатых собственников налогами (случай Вашингтона, вернувшегося после отставки в Вирджинию и обнаружившего свое поместье сильно «усохшим» — *de Como, 2004*) или же не допустить усиления конкуренции, ослабляя гарантии менее пока богатым или регулируя бизнес (уже упомянутый нами ранее *Stigler, 1970* — о регулировании к выгоде среднего класса; аналогичное объяснение поддержки «старым» средним классом «большого меркантилистского государства» в Латинской Америке дает и *de Como, 2008*);

риск проиграть в конкурентной борьбе; отсюда интерес слабого, не слишком удачливого предпринимателя ослабить сильного, талантливого, удачливого (близкие к предыдущему случаю примеры — борьба мелких производителей нефтепродуктов против Рокфеллера, мелких железнодорожных перевозчиков в США против крупных, владеющих собственными сетями железных дорог, слабых фермеров против сильных и т.п.);

соблазн для предпринимателя, изобретателя обеспечить страну плодами своего гения за счет бюджетных гарантий (это гораздо удобнее и надежнее ведения собственного бизнеса на свой страх и риск — пример Веккера с его пушками — *Бастиа, 2002*¹⁰⁴);

соблазн поддержки государственного регулирования из соображений избегания риска, если предположить, что выбор наименее рискованных стратегий может казаться оптимальным и устранившемуся от управления собственнику-принципалу, и менеджеру-агенту; тогда получение выгоды от предоставленных государством льгот в краткосрочной (наиболее важной для менеджера и легко наблюдаемой собственником) перспективе может перевешивать почти неизбежные большие потери, вызванные регулированием, и упущенную выгоду в долгосрочной перспективе;

желание предпринимателя (да и вообще состоятельного человека) освободиться от ответственности и моральных «коков», переложив заботу о неспособных помочь себе неудачниках на плечи государства (*Д. Лал, 2007*, ссылается на описание этого явления Магнетом — *Magnet, 1993*. Р. 198); желание понятное в свете его общественного статуса — статуса, доставляющего богатому и успешному неприятности и унижения вместо признания и благодарности;

«доброта» за чужой счет, а иногда и желание получить льготы вместе с нуждающимися (в результате средний класс зачастую оказывался в большем выигрыше от перераспределительной политики, нежели бедняки; более того, последние иногда за нее и расплачивались. Лал (2007) ссылается на современные исследования ОЭСР о «захвате средним классом» льгот; естественно, этот частный, но важный случай перераспределения отражен Стиглером (*Stigler, 1970*)).

¹⁰⁴ См. речь Р. Кобдена в парламенте Англии «О государственных заводах и мастерских» 22 июля 1864 г.

Перечисленные причины толкали и толкают налогоплательщиков и вполне состоятельных людей, страдающих от избыточного налогового и регулятивного бремени, от вымогательства пауперов и групп интересантов, присоединяться к коалициям таких «бандитов» вместо вхождения в коалицию против них.

Значимой причиной успеха перераспределительных коалиций в деле размывания основ демократии налогоплательщика могло стать ослабление барьера, существовавшего на уровне базовых институтов — семьи, морали и религии.

Исторически сложилось так, что в Европе утверждение идей свободы (как экономической, так и политической) и институтов, ее поддерживающих, шло в борьбе с религиозными институтами (*Токвиль де, 2000*¹⁰⁵). Формальные лидеры церквей Европы в большинстве своем не принимали (и сегодня не принимают) идей свободы, что отчасти объясняется их претензиями на особые отношения с государством, укорененные в многовековой традиции «чья власть — того и вера». В США, где религия стала сугубо частным делом, а религиозные лидеры, как правило, сторонились политики, такого конфликта удалось избежать. Успехи европейцев в борьбе с религиозным диктатом, о которой мы уже упоминали выше (см. гл. 11), неизбежно размывали фундамент, «мягкую инфраструктуру», поддерживающую институты свободы и рынка.

Специфической проблемой в США стал конфликт между Севером и Югом и катастрофическая по местным меркам Гражданская война, которую не удалось предотвратить столь принятым здесь компромиссом. Война эта погубила сотни тысяч наиболее мотивированных, с высокой «гражданской квалификацией» мужчин (с учетом высокой доли участников-добровольцев), чем нанесла невосполнимый ущерб запасу навыков гражданской самоорганизации и качеству религиозных традиций¹⁰⁶.

Общей проблемой для всех стран с правовой демократией стал кризис семьи и морали, неизбежный при быстрой урбанизации. Массовый приток в города молодежи, оказавшейся вне привычных рамок и сдерживающих мотивов сельской общины, не мог не создать серьезное напряжение для «мягкой инфраструктуры» — морали и семьи. Эта проблема имела временный характер, однако была отмечена все большим государственным вмешательством, вытеснявшим естественные институты внутрисемейной солидарности и взаимопомощи институтами принудительной государственной взаимопомощи на национальном уровне.

Все перечисленные проблемы могли и не размывать фундамент правовой, конституционной демократии налогоплательщика. Отдельные импульсы такого рода можно было погасить, а активность групп интересов ограничить при наличии высокого барьера для принятия решений о бюджетной экспансии и о праве голоса для бюджетников. Для установки такового явно недостаточно было просто представить конституционно ограниченную демократию налогоплательщика как некую ценность, противостоящую антиблагу — власти толпы (*Аристотель, 1997; Adams, 1788*).

Таким барьером мог бы стать формальный конституционный запрет — запрет, дополняющий неформальные представления и согласие в обществе подобно тому, как широко принимаемые и разделяемые обществом ценности и нормы в США были подкреплены и ограждены соответствующими запретами Билля о правах. Такими запретами могли бы стать:

запрет государству действовать за пределами строго очерченной сферы ответственности (поставки чисто общественных благ);

универсальный (а не только для жителей федерального округа Колумбия) запрет расширять корпус избирателей за счет клиентов бюджета.

¹⁰⁵ А. де Токвиль писал: «Философы XVIII века очень просто объясняли ослабление религиозных верований. Религиозное рвение, говорили они, неизбежно угасает по мере того, как расцветают свобода и знание. Досадно, что факты не подтверждают эту теорию... Я знал, что у нас религиозность и свободолюбие отдаляются друг от друга. Здесь же я увидел их тесную связь: в этой стране они господствуют вместе» (*Токвиль А. де. О причинах могущества религии в Америке. М.: Весь мир, 2000. С. 225*).

¹⁰⁶ Иными словами, была уничтожена большая часть человеческого капитала, поддерживающего институты «Rule of Law». Об этом компоненте человеческого капитала мы писали во Введении в контексте дискуссии Шляйфера и Асемоглу.

Еще раз о модели «ресурсного проклятия»: всеобщее избирательное право и рента как инструмент коррумпирования избирателя

Обратимся к модели «ресурсного проклятия», изложенной в гл. 6. Там делалось допущение о том, что в государстве с населением N граждане максимизируют собственную полезность, являющуюся положительной функцией потребления общественных благ X и возможности влиять на политику государства V и отрицательной функцией уплаты налогов T (таким образом, X и V — частично взаимозаменяемые товары).

Выгода государства в каждый момент считается идентичной выгоде агентов, занятых в органах власти и управления государства.

Государство является поставщиком-монополистом общественных благ.

Общественные блага (X) создаются на деньги, полученные от налогов (T) и от ренты (R). Не существует других источников доходов, нет дефицита и профицита бюджета, соответственно $X = T + R$.

Государство основано на демократических институтах, т.е. власть осуществляется при участии народа и связана с необходимостью отдать ему часть влияния β ($0 \leq \beta \leq 1$). При этом величина β интерпретировалась в модели как индекс демократии.

Государство будет стремиться максимально уменьшить β — т.е. сконцентрировать власть в своих руках, так как его функция полезности также положительно зависит от власти (V) и тем больше, чем меньше власти у граждан (т.е. чем меньше β).

В рамках модели рационально настроенные граждане должны были решить, принимать искусственное ограничение, связанное с неувеличением (уменьшением) демократичности режима в обмен на получение от государства доли ренты, или сохранять свои прерогативы избирателя. И если заметная часть ренты пойдет на сделку государства со своими гражданами, то появление рентных доходов у государства приведет к снижению уровня контроля граждан над государством (уровня демократии).

Однако схожая ситуация — обмен голоса (как инструмента фактического контроля над властью) на ренту — возможна и без нефтяного фонтана.

Допустим, что существуют две группы избирателей. Одна — «богатые» — нетто-плательщики налогов, для которых поступления от государственного перераспределения плюс смешанные общественные блага много меньше, чем уплаченные ими налоги. Для них ситуация, очевидно, аналогична описанной модели до появления высокой ренты.

Другая группа — «бедные» — нетто-получатели смешанных общественных благ и трансфертов от «богатых». Для них ситуация, коль скоро очевидно, что им все равно, каков источник получаемых ими благ — доходы от нефти или от налогов с «богатых», идентична ситуации в описанной выше модели после появления высокой ренты. Очевидно, что для этой группы свобода (как антипод управляемости) представляет куда меньшую ценность, чем для первой группы, так же как для большинства избирателей в модели с появившейся высокой рентой.

Более того, в этом случае государство оказывается заинтересованным в покупке (вербовке) избирателей за пределами традиционного круга граждан-налогоплательщиков. Такими новыми гражданами могут быть десоциализировавшиеся элементы, не имевшие ранее избирательных прав, иммигранты, включая даже тех, кто заведомо враждебно настроен к приютившей их стране. Сделка «голос в обмен на долю в ренте» выгодна и для чиновника, и для такого иммигранта.

В данном случае немаловажно также, на каком этапе формирования институтов государства появится возможность такого обмена (т.е. всеобщее избирательное право).

В старой правовой демократии с мощной традицией власти, закона и взаимосвязи права голоса с уплатой налогов масштаб проблемы будет долгое время ограничен и вследствие сопротивления традиционного корпуса избирателей, и в силу независимости правовой системы, которая ограничивает в определенной степени и всевластие избирателя (или того, кто таковым манипулирует).

Однако со временем накапливается вероятность размывания режима власти закона, и в таком случае судебная система как неизбираемый орган может стать серьезным препятствием на пути выхода из кризиса (см. гл. 9) и для взятия барьера потребуются чрезвычайные меры — глубокая, конституционная реформа.

В молодой же демократии, где собственного позитивного опыта применения институтов власти закона у избирателя нет, где он также не осознал всех преимуществ расколотой конкуренцией политической элиты, обращающейся регулярно к нему как к арбитру, его оценка полезности (β) невысока. Соответственно он много легче, чем гражданин старой и относительно эффективной демократии, может расстаться с этим благом.

Права и привилегии

Право — универсальное ограничение власти, запрет под страхом наказания определенных действий, наносящих ущерб жизни, здоровью, имуществу и достоинству частных лиц, распространяющийся как на государственные органы и лидеров, так и на частных лиц в отношении друг друга.

Право укоренено (поддерживается) моралью. Пример — базовые права (см. определение, данное во Введении).

Привилегия — разрешенное неограниченной властью безнаказанное нарушение запрета (помилование, индульгенция) — имеет, как правило, разовый, случайный, исключительный характер. К примеру, освобождение от налогов, доступ к лицам, принимающим решения (в средневековой европейской традиции нередко выражался формально как привилегия участия в определенных церемониях при дворе).

Регулярность и традиционность привилегии, распространение ее на определенный класс отношений и группу населения — все это открывает дорогу к развитию ее в право. Группа, пользующаяся привилегией, постепенно начинает воспринимать ее как нечто «положенное», даже если формально характер отношений с властью подтверждается путем «подтверждения старинных прав» (суть привилегий) при вступлении на трон каждого нового монарха.

Переход от привилегии к праву. Выкупаемые у королей (государства) привилегии при наличии силовой многополярности и возможности привилегированной группы с оружием в руках защищать свои привилегии при длительной традиции начинают восприниматься как право. Универсальность может поддерживаться религиозной моралью, а также правовой формой, расширяющей круг лиц, заинтересованных в защите привилегии, введенной другими лицами и распространенной на более широкий круг лиц (*Magna Charta*¹⁰⁷, постепенная отмена поражений в правах для религиозных меньшинств в Европе XVIII-XIX веков; земельная реформа во Франции после Великой революции в пользу распыленного и политически пассивного крестьянского большинства и т.п.). Новые вооруженные и заинтересованные в защите своих привилегий бенефициарии становятся основой для расширения коалиции по защите нового порядка от посягательств.

Такой механизм становления прав на основе привилегий в отличие от описанного Нортон, Уоллисом и Вайнгастом (2011) дает простое объяснение заинтересованности ощущающих себя ущемленными представителями элит в расширении круга пользователей привилегии вплоть до конвертации ее в право.

Переход от права к привилегии. Господство права вовсе не означает, что спрос на привилегии падает до нуля. Уже почти классическим для экономической науки примером борьбы за всевозможные привилегии являются группы специальных интересов и их активность (*Olson, 1982*).

Одним из результатов борьбы за привилегии таких групп являются так называемые "права второго поколения" (коллективные, распространенные на произвольно обозначенную группу). В этом случае широта коалиции и надежда избираемых политиков расширить круг своего электората, получить новую базу поддержки привели к расширению избирательных прав в Англии после реформы 1832 г. Эта реформа фактически сделала избирательное право (как право налогоплательщика быть представленным в парламенте, с тем чтобы распоряжаться своими уплаченными в качестве налогов деньгами) всеобщим в том смысле, что каждый человек по совершенно формальным и достижимым признакам мог стать избирателем.

К государству всеобщего обнищания

История дает немало примеров неэффективности государственной социальной политики¹⁰⁸. Сама возможность выбора между расходами на оборону и на «социальные нужды», притом что избиратель

¹⁰⁷ Великая хартия вольностей, подписанная 15 июня 1215 г. и ставшая одним из основных конституционных актов Англии.

¹⁰⁸ Это верно не только применительно к тоталитарным государствам, в которых забота о бедных зачастую не выходит за пределы пропагандистского ведомства (достаточно сравнить по долям расходов на социальные нужды коммунистический Китай с демократическими Швецией или Австрией). Даже если остановимся исключительно на

не чувствует своей ответственности как налогоплательщик, приводит к погоне за сомнительного качества смешанными общественными благами (их получение возможно и через рынок, и посредством «гретого сектора») ценой разрушения тех благ, поставка которых без государства, вероятно (как следует из имеющегося исторического опыта), будет недостаточной: обороны, безопасности и правосудия. Там, где избиратель выступает в роли налогоплательщика и солдата (вооруженного гражданина), стимулы рационального игрока толкают его к осмотрительности и ответственности. Там, где избирателя ставят в положение получателя не им заработанных средств, стимулируется поддержка перераспределительной инициативы. При этом самому бенефициарию предоставляется возможность тайно проголосовать за перераспределение имущества от богатых сограждан в свою пользу. В отличие от вульгарного грабежа этот «законный грабеж»¹⁰⁹ осуществляет «демократическое» государство.

Формальная демократия, не ограниченная правом человека на собственность и приоритетом этого права над волей большинства, естественно ведет к перераспределению бедным большинством имущества богатых. Об этой опасности предупреждал еще Дж. Адамс в конце XVIII в.

Результаты такой перераспределительной политики хорошо известны. Там, где ломаются стимулы богатеть самому и помогать богатеть окружающим, невозможен долгосрочный экономический рост. Недемократические страны либо тонут в океане коррупции, чье развитие стимулируется кризисом, либо, чтобы справиться с ним, прибегают к масштабным репрессиям. Обе дороги рано или поздно приведут к краху.

Перераспределительная политика пусть медленно, постепенно, но подтачивает и демократические страны. Экономика в странах правовой демократии все еще вне конкуренции в сфере транзакционных услуг (в банковской сфере, инвестиционном менеджменте, сфере крупных торговых операций), но уже не выдерживает конкуренции не только в большинстве «традиционных» отраслей «материального производства», но и нередко даже в отраслях, требующих высокой квалификации персонала и высокой культуры производства. Между тем такая тенденция не может не вызывать удивления с учетом всех обременений бизнеса в этих странах (как налоговых, так и регулятивных) и отсутствия сопоставимых обременений в странах Юго-Восточной Азии при несопоставимо худших при этом гарантиях частной собственности и соответственно повышенных рисках проектов. Альтернативы же такой политике при голосующем избирателе-неналогоплательщике не существует. Выше, в гл. 3, мы показали одно из проявлений деградации избирателя, а следовательно, политики в странах старой демократии, отметив смену презумпции здравого смысла, разумности гражданина презумпцией де-факто недееспособности. К этой проблеме мы вернемся ниже, при анализе стимулов избирателя-неналогоплательщика по аналогии с моделью «ресурсного проклятия».

Политика «всеобщего благосостояния», переориентации государства на поставку смешанных общественных благ путем увеличения налогового бремени провалилась, в первую очередь, при решении самих социальных задач, несмотря на огромные ресурсы, вкладываемые в образование и здравоохранение.

В большинстве развитых стран качество государственного образования падает уже много лет подряд (подробнее см. в гл. 2) по тем же причинам, по которым кончаются неудачами многие иные государственные шаги: отсутствие стимулов и ответственности у лиц, наделенных полномочиями принимать решения; отсутствие собственных «рецепторов»-сигналов со стороны потребителей (если не считать структур для работы с жалобами и предложениями граждан).

Сложно представить себе, чтобы профсоюз автомобильных рабочих или работников пекарен всерьез претендовал на участие в принятии решений о дизайне или конструктивных решениях автомобилей, рецептах выпечки и т.п. Между тем лозунг профсоюзов учителей «оставьте образование профессионалам» (*May*,

старых правовых демократиях, мы не сможем не заметить долгосрочного, глубокого кризиса системы «помощи бедным», образования (см., к примеру: *Фридман М., Фридман Р., 2007. С. 173—218*), пенсионных систем (http://www.josepinera.com/icpr/pag/pag_bis.htm). Кризис этот имеет как чисто финансовый аспект, связанный с замедлением темпов экономического роста и падением рождаемости, так и качественный: бюрократическое управление не в состоянии соревноваться с частником в силу отсутствия стимулов повышения или даже поддержания на должном уровне качества услуг.

¹⁰⁹ Термин, введенный Ф. Бастиа в середине XIX в.

Яновский, Жаворонков и др., 2007) или инициативы по продвижению мультикультурализма в школах никого не удивляют¹¹⁰.

Растут и нарекания к системе здравоохранения. Государство не смогло продемонстрировать эффективность ни в одной сфере, кроме сферы естественных потребностей, связанных с поставкой чистых общественных благ. Бесспорные успехи государств локализованы поставкой чистых общественных благ: обороны, безопасности и правосудия¹¹¹. Однако в результате перераспределительной социальной политики способность государства поставлять на приемлемом качественном уровне блага и в этих трех областях оказалась под угрозой: умножение задач и сфер государственной заботы резко расширяет «свободу маневра» для бюрократии и как следствие *размывает ответственность за провалы*.

Как умирать за Родину стало плохо

Даже если идея «социального государства» ведет к достижениям в борьбе с бедностью, бескультурьем, болезнями, построенное на этом фундаменте общество в результате оказывается небоеспособным, а следовательно, и нежизнеспособным. Иными словами, государство, занятое решением таких задач, теряет способность поставлять чистые общественные блага.

Избиратель-налогоплательщик, как отмечалось выше (см. гл. 4), имеет достаточно сильные стимулы выдерживать испытания затяжных и тяжелых войн, доводя их до победы.

Готовность такого избирателя «инвестировать» в поставку даже чистых общественных благ отчасти может быть объяснена с учетом долгосрочных стимулов¹¹². У избирателя-налогоплательщика есть сильные отрицательные стимулы делегировать какие-либо полномочия государству и соответственно оплачивать их налогами. Любая возможность заместить регулярные налоги разовыми действиями находит, таким образом, простое рациональное объяснение. «Остаточные» (необъяснимые даже с учетом экономии на налогах многих поколений потомков) инвестиции отчасти объясняются спросом на престиж¹¹³, тем более что государство не только воспринималось, но и объективно было совместным предприятием таких граждан.

Распространив избирательное право на всех, кому исполнилось 18 лет, независимо от вклада в «общий котел», государство создало и своей перераспределительной политикой воспроизводит избирателя *нового типа*, чьи стимулы едва ли не зеркально противоположны стимулам тех, кто выбирал президентами Вашингтона и Линкольна.

Избиратель нового типа привык получать как должное всевозможные блага, льготы и привилегии в силу одного только факта рождения и не связывает их с гражданскими обязанностями. Он привычно ожидает

¹¹⁰ При этом компетенция инженеров и менеджеров компаний-производителей, сталкивающихся с рыночной конкуренцией, вызывает куда меньше сомнений, нежели компетенция учителей, настаивающих на пожизненном найме. Никому не приходит в голову потребовать обязать потребителей покупать товары только определенной фирмы в связи с тем, что он не разбирается в выпечке или ничего не смыслит в автомобилях. Очевидно, его стимула придирчивого потребителя вполне достаточно. Между тем в ситуации, где стимул потребителя тщательно выбирать гораздо сильнее (выбор места жительства в развитых странах, с тем чтобы поселиться ближе к хорошей школе, является обычной практикой), профсоюзы и бюрократы требуют лишить потребителя права выбора (подробнее см.: Яновский, Русакова, Черный и др., 2008).

¹¹¹ Способность государства поставлять чистые общественные блага не означает неспособности частных лиц и организаций поставлять такие блага, причем зачастую много эффективнее. Речь может идти о широком наборе примеров — от частного арбитража до частных охранных фирм, превратившихся в наше время в полноценных партнеров армии США (фирма Xe Services LLC <http://www.xeservices.com/>, первоначально — Blackwater, обеспечивавшая, в частности, значительную часть перевозок армейских грузов в Ираке; заметим, что такие перевозки относятся к самым сложным и опасным военным операциям). Примеры частных сыскных агентств и даже в отдельных случаях (Центр исторической документации, основанный С. Визенталем, http://www.simon-wiesenthal-archiv.at/02_dokuzentrum/01_geschichte/e01_history.html) практически частных разведывательных организаций — из того же ряда. Не говоря уже про всевозможные организации самообороны, независимую частную инициативу по снабжению государственных армий во время военных действий и т.п. В этом мы разделяем точку зрения В. Смита (Смит, 2008) о способности общества поставлять чистые общественные блага на основе добровольной частной инициативы.

¹¹² Забота о будущих поколениях. См., например, модель династической семьи Барро (Barro, 1974).

¹¹³ В американской истории до упразднения демократии налогоплательщика первые позиции в офисе президента занимали генералы, прославившиеся на поле боя. Очевидно, военная слава чрезвычайно высоко ценилась при демократии налогоплательщика.

от своего государства помощи в решении всех своих повседневных проблем вместо того, чтобы решать их самостоятельно. Он понимает, что главный конкурент в борьбе за ограниченные ресурсы — оборонное ведомство, которое характеризуется в СМИ, ориентированных на такого избирателя, как символ вселенского зла: «зловещий ВПК». Деньги на защиту порядка, на безопасность и оборону этот избиратель предпочитает потратить или в худшем случае получить в виде смешанных общественных благ (дорог, больниц, школ и т.п.).

Такой избиратель склонен игнорировать вызовы в сфере безопасности до тех пор, пока его оценка риска лично для себя попасть под бомбу остается на пренебрежительно низком уровне. Не будучи обременен ответственностью, а значит, и долгосрочными интересами, он живет интересами краткосрочными. Поэтому он не хочет, к примеру, реальной войны с террористами и поддерживающими их государствами. Его выбор «масло вместо пушек» делает победу в войне весьма затруднительной.

Проблема эта почти так же стара, как сама демократия. Достаточно вспомнить про метаморфозу афинян между Саламином (Salamis, 480 г. до н.э.) и Пелопоннесской войной (431—404). Перикл основал первое в истории *welfare state* («государство всеобщего благоденствия») за счет казны Морского союза. Афины проиграли войну со Спартой в немалой степени еще и потому, что превратили союзников (источник *welfare*) в данников и скрытых врагов, сумели подорвать мотивацию воюющих — от солдата до полководца (то князя, то изгоняя лучших стратегов).

Даже в тех случаях, когда очевидная опасность и необходимость заставляют государство применить силу против врага, оно накладывает на армию целый ряд ограничений — от сроков операции до потерь среди контролируемого врагом населения (Яновский, Шульгин, 2007; Затковецкий, Шульгин, Яновский и др., 2009). Тем самым противник стимулируется к применению тактики «живого щита», лишь увеличивающей потери среди гражданского населения. Кроме того, даже неся огромные потери, которые для страны и общества «Rule of Force» практически не имеют значения, противник знает, что время работает на него и ему достаточно всего лишь выждать до дня завершения операции, объявить себя победителем, обрушив для верности репрессии на всех тех на оставленной ему территории, кто мог бы усомниться в такой оценке. Война с таким исходом подтверждает созданный левыми СМИ миф о невозможности победы в современной войне.

Как развращенные граждане, так и бюрократы из современных военных ведомств не имеют мотивации ни воевать, ни всерьез готовиться к войне. Принятый в обществе перераспределения принцип подкупа распространяется уже не только на своих граждан, но и на врагов. Это выражается в пропагандируемой левыми («проперераспределительными») СМИ идее, что победить в войне нельзя, что врага надо не уничтожать, а договариваться с ним, что цель войны не победа, а удержание нарушения безопасности граждан «в допустимых границах». Например, в современных левых американских СМИ само понятие «война с террором» неизменно закавычивают.

Идея о невозможности победы в войне нашла отклик в среде государственных служащих, потому что позволяет гражданским чиновникам перераспределять бюджетные деньги от теперь уже «бесполезной» обороны в пользу «социальных программ», а военным — пользоваться практически полной безответственностью и изрядной бесконтрольностью.

Ведь раз «победить в войне нельзя», то и главный «экзамен» для военных бюрократов, таким образом, отменяется. Военные бюрократы пользуются вместе со своими коллегами такими благами «нового порядка» и социального государства, как пожизненный наем, ослабление прозрачности и подотчетности, а главное — уменьшение ответственности за результат. Так, никто из военных и чиновников Министерства обороны Израиля не подал в отставку после провала Второй ливанской войны.

Соответственно и военная юстиция начинает не поощрять, а наказывать офицера за победу (ее, согласно новой «морали», нет и быть не может, а может быть только «избыточное применение силы»¹¹⁴).

Поставим мысленный эксперимент. Допустим, что способный офицер, командуя одной бригадой с автоматами и пулеметами, но без сверхсложного и дорогого оружия, высокоточных бомб и спутников, оказывается в состоянии сделать то, что, согласно столь полезной для бюрократов гипотезе, невозможно

¹¹⁴ Действительно, в любой войне победитель либо имеет «избыточную силу», т.е. общее превосходство, либо концентрирует превосходящие силы в ключевых местах. Таким образом, «непропорциональное» или «избыточное» применение силы есть в известном смысле если не синоним, то единственный известный путь к победе, на котором левые поставили шлагбаум.

сделать всем армиям мира, вместе взятым, — победить террор. Очевидно, что выбор между контролем над бюджетными деньгами и эффективностью армии при допущении рациональности бюрократа даже не стоит.

Офицер же ставится перед выбором: карьера в соответствии с новыми, навязанными армии критериями эффективности или достижение победы над врагом ценой угрозы преследования, к примеру, «за избыточное применение силы». Многие рационально выбирают карьеру, остальных, с нестандартными профилями предпочтений («слишком» честолюбивых), несложно отсеять (посредством наказаний, задержек в продвижении по карьерной лестнице).

Армия и полиция под надзором суда и СМИ в новой системе также строго следят за тем, чтобы отдельные граждане не применяли успешную гражданскую самооборону¹¹⁵, несмотря на то что в случае террористических действий она зачастую гораздо более селективна, гуманна и эффективна, чем оснащенная мощной техникой армия¹¹⁶.

Деграция демократических институтов (суда и прессы)

Элита, перераспределяющая средства «заботливого государства», заинтересована в подрыве основы правовой демократии: независимого суда, конкуренции СМИ и политики; и все больше и больше прав и полномочий передается от избираемых органов к неизбираемым.

Как уже отмечалось, в последние сто лет нарастают тенденции, весьма опасные не только для базовых прав личности, но и для самой демократии.

Вспользуемся здесь формулировкой А. Пжеворского (*Przeworski, Alvarez, Cheibub et al., 2000*. P. 15—18), указавшего в качестве ключевого признака демократии наличие эффективной политической конкуренции: «При демократии власть может проиграть выборы, а проиграв — спокойно уходит в оппозицию».

Как показывает сравнительный анализ (*May, Яновский, Жаворонков и др., 2007*), для эффективного механизма реальной смены власти недостаточно возможности граждан менять парламентское большинство и правительство. Необходимы еще, как минимум, суд, независимый от любого правительства (а не только, к примеру, от «неправильного» правого), а также независимые и остроконкурирующие друг с другом средства массовой информации (СМИ).

Новые «ценности» государства всеобщего благосостояния приводят ко все более заметной деграции этих ключевых институтов правовой демократии.

Под предлогом заботы государства о предоставлении гражданам «качественной и беспристрастной» информации и дополнительных услуг в сфере культуры и образования за счет граждан созданы государственные («общественные») медиаимперии. Вряд ли можно всерьез обсуждать возможность беспристрастности вещания в условиях очевидного конфликта интересов (работники таких компаний заинтересованы в экспансии бюджетных расходов, относящихся к ключевым пунктам политической повестки дня — в той или иной форме — на каждых выборах, а потому, естественно, склоняются на сторону политических сил соответствующего направления (подробнее см. гл. 2). Работающие в этих компаниях журналисты и редакторы не связаны спросом, рынком, интересами зрителя и рекламодателя — все принудительно оплатит налогоплательщик. Их интерес, как и у бюрократа, — получить больше денег из бюджета и при этом защититься от любого контроля (который, к примеру, может лишить их поступлений от скрытой, незаявленной рекламы — интервью или приглашения для участия в передаче собеседников, выбранных по иным, нежели интересы зрителя, критериям).

Частные вещатели не в состоянии конкурировать на ключевом (с точки зрения необходимости защиты демократии) направлении — в освещении политических процессов и новостей, даже если само вещание не пресекается насильственным образом. Дело в том, что большинство населения малополитизировано, а потому окупать рекламой политическое вещание удастся лишь в периоды обострения интереса к политике. А если на

¹¹⁵ См. уголовные дела И. Подольской, М. Эзера, Ш. Дроми. Ввиду типичности последнего случая кнессет Израиля начал в 2008 г. разрабатывать закон «имени» Ш. Дроми, защищающий людей, готовых дать отпор преступнику с оружием в руках.

¹¹⁶ Сошлемся только на недавние (2008) теракты в Иерусалиме, когда террористов на улицах города обезвредили оказавшиеся поблизости вооруженные граждане, а не находившиеся при исполнении полицейские.

рынке уже есть конкурент, для которого все издержки политического вещания и новостей оплачиваются налогоплательщиком, переиграть его в этой сфере практически невозможно. Потому коммерческие каналы предлагают, как правило, легкомысленные шоу, фильмы и музыку, максимально нагружаемые рекламой. Именно таков медиарынок большинства западных стран (за исключением США и Италии).

Неизбираемые органы позиционируют себя как защитники прав меньшинств (в сумме давно уже составляющих большинство): женщин, иммигрантов, инвалидов, бедняков и иных. Поэтому они берут на себя «обязанность» компенсировать неспособность всех вышеперечисленных групп постоять за себя в суде и на выборах. Делается это и посредством толкования закона в пользу «бедных», не ограниченного ни законом, ни здравым смыслом. Подобное состояние обычно именуется «верховенством закона», а критика его (см. гл. 1) приравнивается к подрыву основ правовой демократии.

Если государство не охраняет власть закона, а само решает за граждан, что им нужно, то у судей появляется желание не связывать трактовку закона с ценностями, господствующими в обществе, а «перевоспитывать население». Такой взгляд, не стесняясь, озвучил бывший председатель израильского Верховного суда А. Барак.

В таких странах, как Израиль и Италия, судьям благодаря своеобразной системе назначений (по сути — самоназначений¹¹⁷) удалось построить собственную олигархию, освободившись от любого контроля за избранными народом политиками¹¹⁸. Аналогичная система строилась и в России в 1990-х гг., когда органы судейского сообщества зачастую «выдавливали» из своих рядов лучших судей. При этом, однако, обеспечивался беспрецедентно высокий для нашей страны уровень независимости судебной системы в целом.

В Израиле судьи, находящиеся на вершине судейской пирамиды, абсолютно независимы, зато остальные судьи лишены элементарной независимости. Судьи мирового и окружного суда могут быть удалены из своего офиса старшими коллегами с минимальными издержками. Уголовное расследование против судьи начинается по решению Генерального прокурора и по решению окружного суда (апелляционного). Председатель Верховного суда может по своему усмотрению и на им же обозначенный период отстранить обвиненного судью от должности (ст. 12 Основного закона о судебной системе). Председатель Верховного суда назначает членов дисциплинарного суда для рассмотрения соответствующих обвинений против судьи, причем этой команде дано право прекратить полномочия судьи (ст. 13 и ч. 5 ст. 7 того же Закона). Наконец, председатель Верховного суда готовит материалы для решения комиссии по выборам судей о прекращении полномочий судьи (ч. 4 ст. 7). На практике для отстранения судьи обычно достаточно беседы с председателем Верховного суда, после которой судья сам пишет прошение об отставке. Это значит, что в Израиле для лишения судьи полномочий председателю Верховного суда достаточно *просто договориться* с Генеральным прокурором.

Так «система», корпорация в целом оказывается независимой, а независимых судей в ней практически нет.

Описанные процессы постепенно превращают власть из демократической во все более олигархическую. Суд и пресса — две неизбираемые ветви власти — уже не являются противовесом друг для друга, а вступают в союз на основе общего интереса — защиты обеих олигархических структур от конкуренции и от контроля избирателя. Союз прессы и правовой системы, который сложился исторически, например, в Израиле, неоднократно доказывал свою способность разворачивать на 180 градусов позицию любого избранного политика (Б. Нетаньяху, 1996—1999; А. Шарон, 2003—2005) (*Яновский, Затковецкий и др., 2007*). Отличие Италии со столь же политизированной судебной системой и самоназначениями — в доминировании жесткой конкуренции на медиарынке, из-за которой многолетнего лидера консерваторов и одновременно владельца двух крупных телеканалов не удается вытеснить из политики, несмотря на регулярные попытки давления на него через правовую систему.

¹¹⁷ См. подробнее: http://www.azure.org.il/magazine/magazine.asp?id=174&search_text=elections «The Court That Packed Itself».

¹¹⁸ Во всех других демократических странах сочетаются разные формы участия в назначении законодательной (для обеспечения публичности) и исполнительной властей; во всех странах прецедентного права отстранение судьи осуществляется по сложнейшей процедуре импичмента — квалифицированным большинством парламента, что гарантирует ему до пенсии такой же уровень защиты, как Президенту США.

В США, которые имеют, пожалуй, наиболее авторитетную и стабильную судебную систему, проявляются признаки аналогичной «институциональной болезни». Незбираемые менторы будущих судей, отчаявшись узурпировать судебную систему, пропагандируют передачу ее полномочий политизированным «международным» судебным инстанциям, причем с вполне предсказуемыми последствиями для состояния, к примеру, Вооруженных сил США, в случае если несколько первых офицеров предстанут перед трибуналом в Гааге.

Развитие процесса усиления неизбираемой власти подрывает власть избирателя. При этом постепенно слабеют стимулы не только судей и журналистов, но и выборных политиков служить интересам избирателя.

Секуляризация и ее последствия

Верховенство права (власть закона) некоторое время ограждало жизнь, свободу и собственность как естественные и неотчуждаемые права человека от покушений со стороны не только других людей, но и самого государства.

Выше мы уже обсуждали проблему разрушительного эффекта борьбы либералов XIX в. против Церкви. В ходе этой борьбы начала размываться «мягкая инфраструктура» (*Niskanen, 1998*), связанная с идеей вечных, универсальных норм, данных свыше или сформулированных путем эволюционного отбора. Это неизбежно ударило по идее конституционализма. Соответственно наблюдаемое размывание авторитета идеи власти закона и правового государства также не должно никого удивлять. Так, отсутствие единой для всех морали подводит к идее отсутствия единого для всех закона с равными правами и обязанностями.

После того как власть закона, укорененного в данной свыше универсальной морали, была заменена продуктом деятельности лиц с изменчивыми интересами и нестабильной репутацией, общество пошло дальше. Идея справедливости как равного отношения и к богатому, и к бедному начинает вытесняться почти противоположной идеей о необходимости передела имущества богатых «просвещенными лидерами» «в пользу бедных», который является «справедливым» и как бы компромиссным (между интересами бедных и богатых)¹¹⁹. Фактически тем самым размывается основа современной цивилизации — индивидуальные права. Эти права вытесняются «правом коллектива», группы (естественно, ранее «угнетенной и дискриминированной»), а на деле — произволом чиновника.

При гибкой морали и при таком понятии справедливости торжествует гибкий закон. При гибком законе появляется соответствующий суд. Прежняя судебная система старых правовых демократий (особенно англосаксонских) венчается не собственной корпоративной элитой и подчинена не ей, а высшему закону. Суд, в котором каждый судья независим и подчинен не главному судье, а все тому же высшему закону, просто не сможет «колебаться вместе с линией партии».

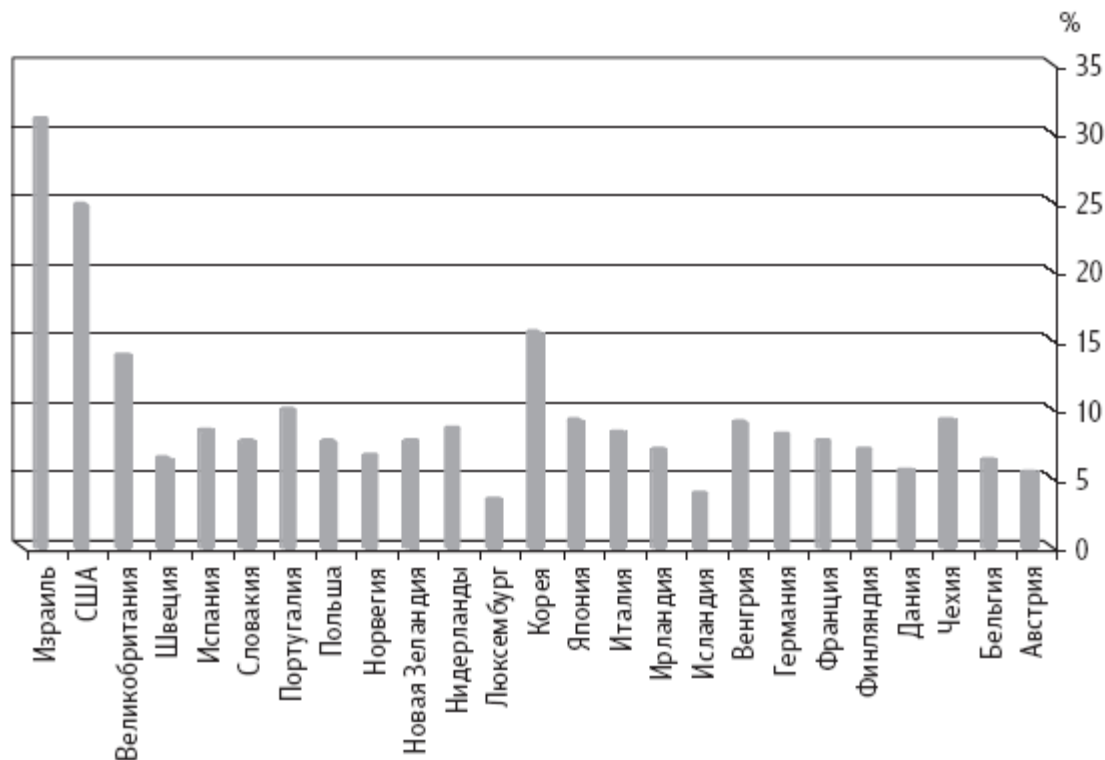
Новый суд может быть как предельно сервильным, так и внешне очень независимым. Главное — он должен защищать новую моралетворческую элиту и быть предельно гибким. Особых успехов на этом пути достигли пока Италия и Израиль (см. ниже), их пример находит немало желающих подражать ему.

Новые приоритеты чиновников

Доминирующая в силу ряда факторов (подробнее см. гл. 2 о левом сдвиге в системе просвещения и гл. 10 о «закрытых демократиях») левая идеология насаждает миф о тяжелом бремени военных расходов, не дающем помогать бедным и решать социальные проблемы.

Каковы реальные расходы на «пушки», отражает диаграмма на рис. 13.3.

¹¹⁹ В реальности зачастую, естественно, не в пользу бедных, а в пользу «просвещенных» (*Stigler, Spring 1971. P. 1—21*).



Источники: OECD in Figures 2007; Bank of Israel (http://www.bankisrael.gov.il/deptdata/mehkar/indic/eng_f01.htm).

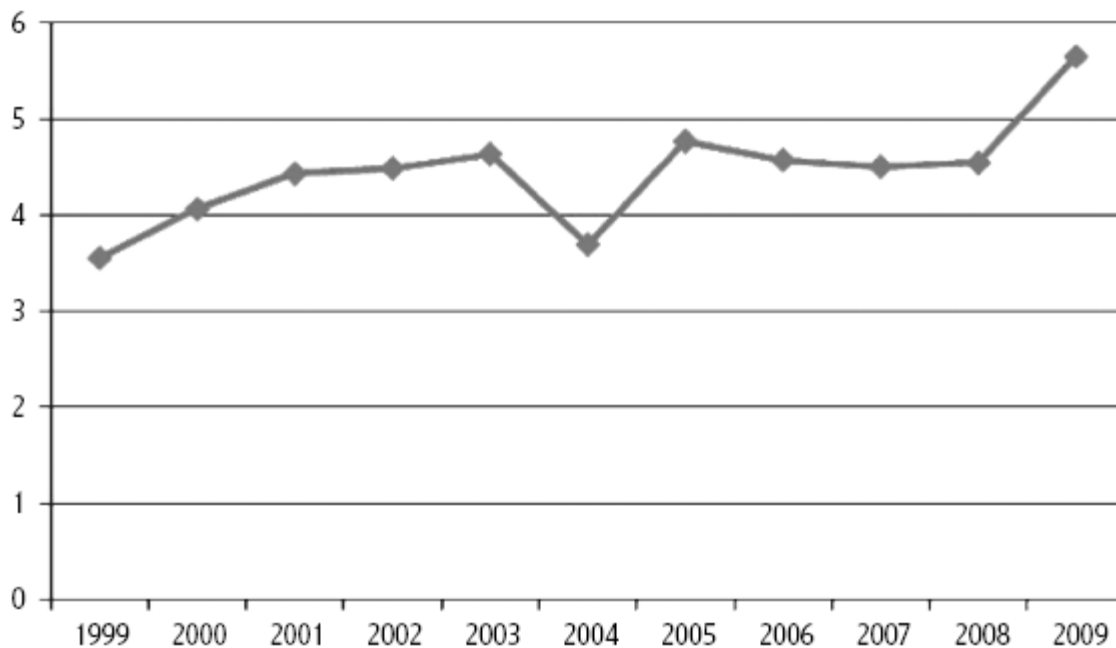
Рис. 13.3. Отношение расходов на чистые общественные блага к налогам, 2004 г., %

На рисунке видно, что только в четырех развитых странах (Израиле, США, Великобритании и Корее) свыше 10% средств, собираемых в виде налогов, тратится на исполнение основных обязанностей государства по защите граждан и обеспечению законности. Даже в Израиле, где этот показатель наивысший, суммы расходов на оборону, безопасность и правосудие уступают как расходам на социальные и перераспределительные программы, так и расходам на обслуживание государственного долга, т.е. являются третьими по значимости.

Избиратель-клиент, привлекаемый перераспределительными программами и программами по поставке «смешанных общественных благ» и «социальных пособий», голосуя соответствующим образом, перераспределяет ресурсы в пользу государственного служащего, бюрократа. Избиратель, который является нетто-донором бюджета, лишается гарантий своих основных прав, неся растущее налоговое бремя.

Значительная часть избирателей — бенефициариев социальных программ склонна сочувственно относиться к требованиям типа «масло вместо пушек». Однако очевидно, что свои выгоды они могут получить лишь опосредованно. Изъятые же у богатых поступают в распоряжение государственных служащих. По мере роста расходов на «социальные нужды» появляется все больше бюрократов, работающих в каком-нибудь «министерстве социальной любви и заботы». Объективный интерес этого бюрократа — в максимальной концентрации ресурсов под своим контролем (Niskanen, 1971).

Подчеркнем, что и уровень военных расходов, как правило, не снижается (по доле в ВВП), а всего лишь не растет. В Израиле, правда, доля этих расходов в ВВП по сравнению с концом 1980-х гг. упала. Но, поскольку экономика при этом быстро росла, абсолютного снижения расходов не произошло и в этой стране. Как мы уже отмечали, пропал главный критерий эффективности — решительная победа над врагом на поле боя, поэтому при распределении армейских расходов стало легче и выгоднее лоббировать расходы на дорогое «высокотехнологичное» оружие, чем на вполне эффективное обычное. Дорогая технология производит более сильное впечатление на заказчика-политика (как правило, профана в технике),



Источник: Рассчитано по данным Росстата (ВВП) и Государственного казначейства.

Рис. 13.4. Совокупные расходы РФ на оборону, безопасность и правоохранительную деятельность, % от ВВП

и потому его легче уговорить на ее приобретение, даже если эффективность «ультрасовременного» и сверхвысокотехнологического оружия вызывает обоснованные сомнения¹²⁰.

Для сравнения: в Российской Федерации (абстрагируясь от качества расходов) ассигнования на оборону, безопасность и правоохранительную деятельность заметно выросли в 2000-е по сравнению с 1990-ми, когда они составляли менее 10% всех расходов федерального бюджета.

Однако и сейчас они не превышают 15% совокупных расходов федерального бюджета и 6% ВВП (рис. 13.4).

Это ослабление контроля избирателя настраивает «паркетных генералов» на мирный лад, возможно, даже сильнее, чем офицеров новая военная юстиция.

На фоне снижения моральных норм и отсутствия должного контроля со стороны суда и прикормленной государством прессы наступает деморализация госчиновников. В государстве «смешанных общественных благ» (попросту — в «социальном государстве») чиновники объективно заинтересованы в сворачивании защитных функций государства и в ликвидации идеи ответственности государства за безопасность. Все это делает их сначала косвенными, а затем и прямыми союзниками тех, кто угрожает жизни граждан. Государство формулирует главную задачу своего чиновника не как «защиту граждан от врага», а как «острую социальную необходимость» освоить деньги на защиту от «бедности». Для ее выполнения им удобнее предположить, что жизнь ближнего является благом относительным и ею можно спокойно пожертвовать во имя «высших целей» (например, мира во всем мире, социального прогресса, торжества мультикультурализма и терпимости — добавить по вкусу). И такой процесс не остановить. После того как смерть за Родину перестала считаться доблестью, преступлением стала считаться смерть врага (как «избыточное» или «непропорциональное» применение силы), ибо армия превратилась *де-факто* в международную полицию, которая защищает не своих граждан, а некие «высшие цели».

Государство всеобщего избирательного права: краткий перечень проблем

¹²⁰ См., например, историю с лазерным оружием: Sweetman B. Laser Weapons Gain Momentum // Aviation Week. 2008. Apr 21.

Как закономерный результат распространения избирательного права на нетто-реципиентов в последние 100 лет — государство стало брать на себя заботу обо всем и обо всех и в бюджете развитых стран появились значительные расходы на «социальные нужды» (подробнее см. Приложение II к Третьему тому). Они выросли настолько, что стали значимо, зачастую в несколько раз, превышать долю военных расходов, которая за это время почти не выросла. Лица, считающие себя просвещенными, присваивают себе право насильственного перераспределения якобы «в интересах» большинства. Представители последнего подразумеваются ограниченно дееспособными (подробнее см. гл. 3), а потому нуждающимися в защите. У состоятельных и активных граждан слабеют гарантии собственности, и они становятся зависимыми¹²¹. Остальные развращаются надеждой получать незаработанное, и они становятся еще более зависимыми, чем прежде.

Никогда в истории зависимые агенты не могли поддерживать и защищать мораль. Получатель помощи от государства не заинтересован в тщательном и жестком контроле над государством, ставшим большим общим источником социальных программ. В обществе, состоящем из получателей помощи, объективно отсутствует спрос на сильные независимые СМИ, контролирующие государство и способные обличать как власть, так и опустившуюся толпу обывателей.

Существует множество доводов за и против государственной социальной политики, насильственно перераспределяющей имущество богатых в пользу бедных. Выделим три пункта, являющихся, по нашему мнению, важнейшими для ее оценки.

Эта политика аморальна, ибо противоречит законам, защищающим частную собственность (не важно, выводятся ли они из воли Творца или из закона Природы).

Даже если бы она была моральна, история доказала ее неэффективность в достижении социальных задач¹²².

Даже если бы такая политика была эффективна в достижении собственно «социальных» задач, развращенное ею общество, как правило, будет небоеспособным, а следовательно, и нежизнеспособным.

Цена этой политики — хронический дефицит бюджета, соответственно растущий государственный долг и хроническая инфляция. То есть резкое ухудшение качества такого рыночного института, как деньги, создает прецедент не одобренного парламентом налога. Утверждения о том, что эти проблемы незначительны, так как они хорошо контролируемы, не учитывают фактор доверия властям. Потеря доверия к правительству как в связи с действиями «денежных» властей, так и в связи с иными провалами правительства автоматически приведет к резкой потере управляемости¹²³.

Конфликт интересов избираемого лидера с интересами избирателя (реципиента бюджета)

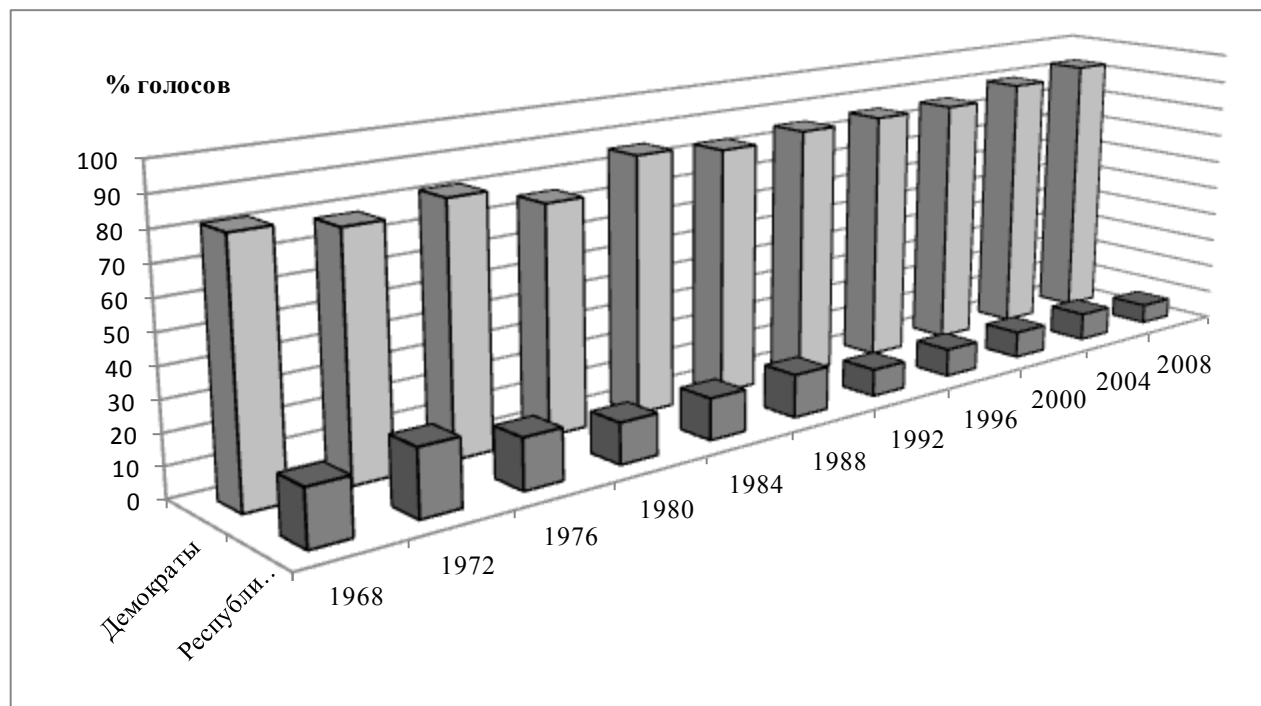
Конфликт интересов — хорошо разработанная тема, которая, однако, обычно не затрагивает избирателя. Очевидно, что «нуждающийся» — получатель бюджетных денег, голосующий за увеличение

¹²¹ Некоторые богатые (называемые «прогрессивными» или «патриотическими») сами активно участвуют в дележе чужого имущества благодаря «правильному» отношению к властям. Последние обеспечивают «правильным» предпринимателям доступ к заказам, защиту от конкуренции (зачастую под флагом «антимонопольной» борьбы — т.е. не борьбы с «любимчиками» государства, получающими от него монопольные привилегии, но борьбы против наиболее успешных и сильных фирм, которым приклеивается ярлык «монополия»). Действительно, кто еще имеет наибольшие шансы получить наибольшую долю на рынке — либо тот, кто силен способностью угодить потребителю, либо тот, кто ближе к правителю). Так происходит отрицательный отбор в бизнесе. Когда за отбор вместо потребителя, рынка и конкуренции берется государство (в лице то ли полиции, то ли ведомства по «защите» конкуренции), размывается граница между властью и собственностью, четкость которой одно из основных условий благоприятного делового климата и долгосрочного экономического роста.

¹²² Важно подчеркнуть, что тоталитарные отклонения (как социалистические, так и весьма близкие к ним национал-социалистические) от этого маршрута не просто провалились к концу 1980-х гг. экономически. Претензии сторонников всех видов социализма на будто бы большую человечность, духовность и справедливость их модели приходится также отбросить. Реализация этих моделей в XX веке привела к давно забытому европейцами одичанию, включая людоедство, массовое взаимное доноительство и т.п..

¹²³ Подробнее см. Приложение V.

налогов и расходов, находится в условиях конфликта интересов. Чиновники и эксперты, журналисты и другие работники СМИ, выигрывающие от больших бюджетных расходов, если они получают дополнительные возможности заработка и даже если они не получают, но, согласно модели Нисканена, обретают выигрыш в виде дополнительных карьерных возможностей и перспектив, также оказываются в такой ситуации (что наглядно подтверждает электоральное поведение жителей федерального округа Колумбия — см. рис. 13.5).



Источник: http://clerk.house.gov/member_info/electionInfo/index.html.
 Офис клерка палаты представителей США.

Рис. 13.5. Голосование на президентских выборах в федеральном округе Колумбия в 1968—2008 гг.: доминирование партии сторонников расширения социальных программ среди формально деполитизированных федеральных служащих столичного округа.

С конфликтом интересов сталкивается и избираемый политик, получающий возможность использовать вверенные ему ресурсы не для поставки общественных благ, а для облегчения пролонгации своего мандата.

Само появление моделей политико-делового цикла (*Nordhaus, 1975*) отражает уверенность исследователей в том, что такая возможность существует и должна быть использована.

Моральный аспект демократии налогоплательщика и всеобщего избирательного права

Голосование избирателя-налогоплательщика за те или иные обеспеченные его собственным вкладом в «общее дело» (*res publica*) расходы не вызывает никаких моральных проблем. Совсем иное дело — голосование за отъем у кого бы то ни было денег или иных ресурсов в свою пользу, равно как и в пользу третьих лиц (щедрость за чужой счет). Причем отъем не в чрезвычайных (к примеру, военных) условиях для срочного спасения жизней сограждан, а в самое обычное мирное время во имя «большого равенства», без зазрения совести трактуемого как «моральный» императив.

Отъем большинством голосов по сути является групповым (с предварительным сговором) ограблением с использованием особо опасного оружия — государства. Сам факт такого использования столь могучего средства по общей логике права должен расцениваться как отягчающее вину обстоятельство, а не как индульгенция подобному поступку.

Не случайно классический **монотеизм** твердо стоит на страже частной собственности независимо от того, симпатичен нам собственник или нет. Обязанность помогать бедным (милостыней, десятиной и т.п.) существует. Но она существует только перед Всевышним (или в рамках универсальной морали), а не перед государством.

Развилка: «демократия налогоплательщика» или «демократия всеобщего избирательного права» для молодых демократий в XXI в.

При анализе проблем общественной политической жизни и системы государственного устройства современной России часто возникает мнение, что граждане России не имеют социального и гражданского опыта в условиях демократического правления и зачастую не связывают собственную уплату налогов с деятельностью органов власти.

Объяснение подобного поведения россиян можно искать в истории Российского государства: монгольское иго и практика уплаты дани, оброков в период крепостного права, продразверстка в СССР и т.п.

Представление граждан о власти как об «оседлом бандите» формирует и соответствующее отношение к налоговой системе. Неформальный контракт между гражданами и властью описывается так: «мы вам платим за то, чтобы вы нас не трогали».

Привнесение демократических институтов (выборность органов власти и всеобщее избирательное право, свобода слова и средств массовой информации, независимость судебной системы и т.п.) на такую социальную почву расценивается как расширение личных свобод, а неформальный контракт между гражданами и властью переформулируется: «мы вас не трогаем — вы нас не трогаете».

Однако государственное управление, основанное на демократических институтах, возникло в другом историческом контексте. Выборность органов власти, избирательное право и налоговая система, в первую очередь, связаны с подотчетностью избираемого перед тем, кто его выбирает и оплачивает его работу.

В личном опыте каждого человека подобный взгляд не вызывает сомнения: когда вы выбираете, например, таксиста или носильщика, ваш неформальный контракт всегда предполагает, что за определенную сумму вам предоставят конкретную услугу: довезут вас или доставят ваши вещи до необходимого вам места. Более сложный контракт возникает в случае, когда выбор делают сразу несколько человек, например жильцы многоквартирного дома нанимают дворника.

Сложность отношений возрастает по мере увеличения пользователей, заинтересованных в выборе, например если вы хотите объединить ваши деньги и деньги других вкладчиков для совместного инвестирования. Несколько человек могут договориться лично друг с другом, однако необходимы дополнительные формальные и неформальные институты, чтобы скоординировать действия тысяч вкладчиков.

Процесс возникновения институтов демократии хорошо объяснять с точки зрения контрактной теории государства, когда граждане договариваются «нанять политика» для предоставления определенных услуг и договариваются о налоговых платежах, которыми они будут финансировать деятельность этого «политика».

Таким образом, право выбора «политика» тесно связано с необходимостью финансировать его деятельность, т.е. платить налоги, и это, естественно, связано с возможностью контролировать и спрашивать с «политика». Чем больше граждан вовлечено в процесс выбора и финансирования, тем сложнее механизм взаимодействия граждан друг с другом и механизм контроля за деятельностью «политика».

Мы уже упоминали выше о значении принципа «Taxation — Representation», который к концу XVIII в. воспринимался колонистами в Америке как «древняя вольность», неписанный, но незыблемый закон. Очевидно, что провести решение платить по долгам Войны за независимость при всеобщем избирательном праве было бы крайне проблематично. Между тем это решение сыграло огромную прежде всего моральную роль в укреплении доверия к властям США.

В Великобритании в свое время парламент превратился в элемент контроля кредиторов британского двора за расходами королевской семьи. Правом выбора членов парламента обладали соответственно только наиболее богатые граждане. Определение круга граждан, обладавших правом выбора членов парламента, формализовалось в виде имущественного избирательного ценза — набора минимальных имущественных требований к избирателям.

В течение нескольких столетий число граждан Великобритании, обладавших избирательным правом, постепенно увеличивалось в результате как повышения благосостояния граждан, так и сокращения требований. В XX в. избирательное право распространяется уже на всех граждан, превращаясь во всеобщее избирательное право. Однако формальному всеобщему избирательному праву сопутствует неформальный контракт между гражданами и правительством, в соответствии с которым граждане *финансируют деятельность правительства и контролируют его эффективность*.

В современной России всеобщее избирательное право закреплено в Конституции. В Конституции закреплена также обязанность граждан платить налоги. Однако что произойдет, если наложить эти конституционные нормы на неформальный контракт граждан и власти: «мы вас не трогаем — вы нас не трогаете»? Формальная *обязанность уплаты налогов* в этом случае не является ни социальной, ни моральной нормой. Уклонение от уплаты налогов не осуждается гражданами и не становится аморальным поступком. Если рассматривать налоги как откуп от «стационарного бандита»¹²⁴, то уклонение от уплаты налогов становится «правильным» поведением, так как уплаченные налоги — это потеря для налогоплательщика, ибо «стационарный бандит» потратит эти деньги на какие-то свои собственные нужды. При этом неспособность государства эффективно собирать налоги является следствием такого неформального контракта. Граждане готовы «откупаться» от «бандита», по возможности минимизируя размер дани (уклоняясь от налогов).

Право выбора, безусловно, обладает определенной ценностью для избирателя, но его ценность подрывается принципом «нам от вас ничего не надо — главное, оставьте нас в покое». *Во-первых*, избиратель, который не слишком высоко ценит свое право выбора, может отказаться от него в принципе, так как, например, он оценивает это право ниже, чем временные издержки своего участия в выборах. *Во-вторых*, избиратель, который не ценит свое право голоса, готов задешево его «продать» политикам, посулившим ему небольшие личные выгоды или улучшения. При этом, чем меньше избиратель ценит свое право выбора, тем «дешевле» он готов продать свой голос и тем легче он поддается обещаниям и «подачкам» перед выборами. Тем самым избиратели, которые не ценят свое право выбора, открывают дорогу популизму и расшатыванию политического делового цикла.

Формальная *обязанность платить налоги* — это одновременно и *право* платить налоги. Чтобы понять, почему это является одновременно правом, достаточно взглянуть на миграционное законодательство и законодательство, регулирующее проблемы двойного налогообложения. В каком-то смысле получение гражданства другой страны — это обретение такого права платить налоги, взамен получая доступ ко всей системе общественных институтов, системе социального обеспечения, системе создания общественных благ и т.п. Например, иммиграцию также можно интерпретировать с точки зрения желания обрести право платить налоги в другой стране.

Аналогично *право участвовать в выборах* одновременно является неформальной *обязанностью* в них участвовать. Получая право выбирать, избиратель одновременно возлагает на себя ответственность за свой выбор точно так же, как права на вождение автомобиля всегда подразумевают ответственность водителя за действия за рулем. Управляя автомобилем, водитель несет ответственность за свои действия. Он обязан согласовывать их с окружающими и следовать как формальным, так и неформальным правилам дорожного движения. Однако если правила дорожного движения в большинстве своем — это набор формальных норм и правил и обязанности по их соблюдению поддерживаются различными формальными институтами, то обязанности участвовать в выборах традиционно регулируются неформальными нормами. Правда, во многих странах существует система принуждения к участию в выборах, основанная на штрафах, пени, доступе к общественным благам и т.п. Принуждение к выборам позволяет повысить явку¹²⁵, но не решает главной

¹²⁴ В недемократическом государстве, как показали Олсон (Olson, 2000) и В. Мау (Налоговая система: Верность ордынской традиции // Ведомости. 2007. 5 марта. № 38. <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2007/03/05/121750>), экономический смысл налогов радикально отличается от их смысла в государстве демократическом. В последнем случае налогоплательщик оплачивает, хотя и не вполне добровольно, поставку общественных благ. При демократии налогоплательщика, особенно при утверждении ставок налогов с каждым законом о бюджете, как это бывало в США в XIX в., уровень добровольности был довольно высоким, что плохо сопоставимо с нынешними демократиями всеобщего избирательного права. В недемократической же стране любые платежи государству практически не увязаны с объемом и качеством общественных благ и скорее напоминают дань, чем налог, т.е. плату, откуп насильнику за временную отсрочку расправы.

¹²⁵ Проблема популизма и эскалации политико-делового цикла в любом случае остается нерешенной при обязательном посещении выборов. Скорее наоборот, эти проблемы еще более усугубляются, ибо приходится

задачи — формирования ответственности. Обязанность участия в выборах подразумевает не формальное присутствие, а осознанную ответственность за свой выбор.

Мы подходим к мысли, что и избирательное право, и обязанность платить налоги тесно связаны и являются частью более общего демократического института. Как уже отмечалось, избирательные и налоговые права и обязанности связывает система подотчетности власти и контроля граждан над органами власти (рис. 13.6).



Рис. 13.6. Баланс формальных и неформальных прав и обязанностей граждан

Таким образом, когда граждане принимают на себя обязанности по уплате налогов, они получают право контроля за эффективностью их расходования. В точности так же, когда граждане получают права выбора «политиков», они берут на себя обязанности нести ответственность за свой выбор (или обязанность принять выбор большинства сограждан).

Контроль за деятельностью государства — это институт, основанный на неформальных нормах, традициях и механизме принуждения. Оказывается, формальные демократические институты не обеспечивают возникновения эффективного демократического общественного устройства.

Применяя подобный анализ к российской действительности, мы увидим, что, отказываясь от обязанностей по уплате налогов, граждане отказываются и от своих права по контролю над органами власти, а обесценивая свои избирательные права, граждане отказываются от обязанностей по контролю над властью.

В результате этого институт контроля граждан над властью не работает. И граждане по-прежнему платят налоги для того, «чтобы не приставали», и отдадут свои голоса на выборах (если вообще участвуют в выборах), не задумываясь над последствиями.

Каким образом возник неформальный институт, связывающий избирательные права и налоговые обязательства граждан?

Заметим, что в свое время имущественные и налоговые избирательные цензы являлись тем самым формальным институтом, который обеспечивал связь налоговых и избирательных систем. Однако со временем имущественный избирательный ценз был снижен настолько, что стал квалифицировать как избирателей все население страны. Правда, этот процесс естественно сопровождался становлением

избиратели, которые совсем не ценят своего права выбора и которые остались бы дома, если бы не система принуждения.

миграционного законодательства и ограничением возможностей для граждан других стран становиться гражданами с практически автоматически получаемыми избирательными правами. Ограничительное иммиграционное законодательство — это отчасти современное проявление имущественного избирательного ценза, который вырождается в избирательные цензы оседлости, гражданства, возраста и наборы неформальных норм и правил.

Сформулируем задачу: требуется сформировать институт (формальный или неформальный), дополняющий уже заимствованные демократические институты и необходимый для обеспечения связи между обязанностью платить налоги и избирательным правом, т.е. для использования контрактной модели государства вместо государства, построенного под «стационарного бандита».

Такой институт должен одновременно повышать значимость избирательного права, развивая ответственность граждан на выборах. Наряду с этим он должен способствовать пониманию того, что уплаченные налоги создают права для граждан по контролю над их использованием.

В свое время подобную роль играл имущественный избирательный ценз. Однако имущественный избирательный ценз — это лишь частное проявление института, обеспечивающего связь налоговых и избирательных систем, но самое главное, имущественный избирательный ценз уже отвергается общественными нормами как система, нарушающая принцип равенства прав.

Более эффективным способом создания связи между уплатой налогов и голосованием на выборах является налоговый избирательный ценз, когда возможность участия в выборах предоставляется людям, заплатившим определенное количество налогов. Можно предложить еще более обобщенную избирательную/налоговую систему, когда право голоса дается каждому налогоплательщику, однако голос налогоплательщика привязан к размеру уплаченных налогов. Используя такой принцип, все остальные избирательные цензы, связанные с оседлостью, гражданством, возрастом и т.д., становятся лишними.

Самый простой случай реализации такого подхода — механизм всеобщего голосования, при котором результатом является не количество голосов, отданных за ту или иную партию, а количество налогов, уплаченных сторонниками той или иной партии.

Это — идеализированная система контрактного государства, в которой граждане влияют на процесс принятия решения относительно использования налогов пропорционально своему налоговому вкладу. Таким образом, в условиях, когда налоги граждан являются основным источником доходов государства, обязанности по уплате налогов и избирательные права граждан могут быть настолько сильно связаны, что можно предположить ситуацию, когда налоговое принуждение перестает быть основным стимулом процесса уплаты налогов, а выборы становятся неотъемлемой частью механизма управления собственными уплаченными налогами.

Такого рода решения могут обсуждаться прежде всего для молодых демократий, переходных стран при восстановлении демократических институтов после периода авторитарного (тоталитарного) правления. Это необходимо в силу отмеченного выше принципа необходимости наиболее радикальных решений для стран позднего старта.

Такой подход оправдан с точки зрения морали. На самом деле при установлении ценза (по сути, дискуссия вокруг целесообразности «голосования пропорционально уплаченным налогам» практически может быть направлена как раз на установление связи между *Taxation* и *Representation*) в таких странах ни у кого ничего не отбирают. Никакого выбора при авторитарном (тем более тоталитарном) режиме нет. Делать вид, что мы его признаем, почти столь же аморально, как признавать «тройки» «судом» и «уважать их решения» (это не приходило в голову даже самим коммунистам). Право налогоплательщиков голосовать представляет опасность для любой страны, но особенно опасно оно для переходной экономики со слабой, молодой демократией. Подтверждением этого тезиса служат обзор электоральной истории постсоциалистических стран и анализ связи электоральных предпочтений и экономического роста.

В Эстонии был установлен ценз по принципу наследования гражданства межвоенной независимой республики. Он в основном отсекал занятых на предприятиях, построенных после Второй мировой войны по решению советских властей с завозом рабочей силы извне. Эти предприятия объективно имели мало шансов вписаться в рынок, и такой ценз подорвал позиции

левых партий, оппонировавших рыночным реформам. Конкуренция на выборах велась, по сути, между центристскими, умеренно леволиберальными силами (от Партии центра и правее¹²⁶) и жестко консервативными и прорыночными партиями (Партия Отечества, партия Реформ и т.д.). Последовательно антирыночные партии (коммунистические или левонационалистические, подобные КПРФ, «Великой Румынии», ЛДПР) там просто не были представлены в парламенте.

Подчеркнем, установленный в Эстонии ценз с точки зрения долгосрочного политико-экономического влияния менее эффективен, нежели ценз по уплате налогов. Тем не менее законодательство и правоприменительная практика существенно более «дружественны» рынку по сравнению со странами, в которых не было ценза и остаются сильными позиции антирыночных радикалов (Литва, Венгрия, не говоря уже о Румынии, Молдове, Болгарии, Украине).

Ограничения такого рода, обеспечивая становление оптимальных прорыночных институтов, способствуют долгосрочному экономическому росту, а значит, подъему все новых групп налогоплательщиков, автоматически (по базе данных соответствующих органов, возможно, даже без прямого участия чиновников) попадающих в избиратели с постепенным уменьшением разницы между понятиями «гражданин» и «избиратель». При расширении круга избирателей-налогоплательщиков укрепляются здоровые стимулы к кооперации и учету интересов друг друга. При расширении круга избирателей — клиентов бюджета усиливаются стимулы к переходу из категории налогоплательщика в категорию нетто-реципиента бюджета. Противоречия между плательщиками налогов и их получателями объективно сильнее, чем между разными группами налогоплательщиков, и чреваты серьезными конфликтами в долгосрочной перспективе (вследствие почти полного отсутствия общих интересов).

Гипотезы для статистического анализа

Наделение правом голоса бюрократов и иных граждан, не вносящих вклада в бюджет из независимых от того же бюджета источников дохода, включая бюджетно-зависимых приводит к появлению на политической арене левых партий (*Гипотеза 1.*)

Сочетание стимулов бюрократов и ограниченного горизонта бюджетно зависимого избирателя дает поддержку все новым идеям бюджетных обязательств, которые не всегда можно сбалансировать.

Появление на политической арене мощных левых партий занимающих места оппозиции или в правительстве приводит, во исполнение их программ и обещаний, к резкому росту государственных расходов (см. выше обзор литературы). Экспансию расходов не всегда удается сбалансировать соответствующими доходами. Такое изменение соотношения доходов и расходов приводит к появлению проблем стабильности государственных финансов. Дестабилизация проявляется в долгосрочном бюджетном дефиците, инфляции и накоплении государственного долга. Дестабилизация финансов происходит в мирное время (*Гипотеза 2.*)

¹²⁶ При этом влияние на принятие решений крупнейшей левоцентристской Партии центра незначительно, особенно по сравнению с аналогичными по среднему уровню электоральной поддержки правыми партиями. Последние в сумме набирают от 35 до 50% голосов — см. сайты Центральной избирательной комиссии Эстонии <http://www.vvk.ee/> и «Выборы и партии в Европе»: <http://www.parties-and-elections.de/estonia2.html>.

Основные результаты статистического анализа

Проверка на наличие связи бюджетного дефицита и инфляции в зависимости от всеобщего избирательного права, а также войн, экономических кризисов

В таблицах 2 и 3 (см. приложение 1 к данной главе) представлены результаты регрессий, оценивающих статистическую связь между введением всеобщего избирательного права и Budget Balance в сочетании с рядом других переменных, способных увеличивать государственные расходы. Мы контролировали на периоды войн, религиозную традицию (католические – протестантские страны), правовую традицию (Civil Law). Связь остается значимой и отрицательной (или положительной с Deficit of Budget). Аналогичные результаты получены и при попытке проконтролировать на федеративное государство и на участие государства в крупных инфраструктурных (железнодорожных) проектах.

В обоих случаях использовался страновой контроль на Японию.

В таблице 4 тестируется Гипотеза 1. Успехи левых партий хорошо и значимо объясняются введением всеобщего избирательного права а также активностью public media.

Регрессии представленные в таблице 5 подтверждают гипотезу () о том, что ожидание (оцениваемая вероятность) потери власти коррелирует положительно с величиной бюджетного дефицита.

Периоды правовой демократии (Yanovskiy, Shulgin, 2013; Carol, Shestakov, Yanovskiy, 2013) также "способствуют" бюджетному дефициту. Этот результат легко объясняется тем, что в подавляющем большинстве наблюдений даже на выборке старых демократий годы в которые наблюдалась и ротация власти после выборов, и жесткая конкуренция СМИ, и проигрыши властей в суде приходились уже на период всеобщего избирательного права. Причем, отчасти, такое доминирование связано с информационным Bias – о более ранних периодах цензовой демократии просто меньше сведений.

Таблицы 6 и 7 представляют регрессии, которые тестируют гипотезу 2. Они показывают что объясняющая способность переменных "доля голосов за левые партии" примерно такая как у переменных "всеобщее избирательное право", "Civil law" и религиозная традиция вместе взятые. Знак соотношения поддерживает предположение о том, что левые способствуют росту бюджетного дефицита (таблица 6) и инфляции (таблица 7).

Выводы

Первую гипотезу – о происхождении современных партийно-политических систем с левой партией в качестве одного из ведущих игроков - мы не можем отбросить. Она выглядит чрезвычайно внушительно и иллюстрируется как статистически, так и многочисленными историческими примерами старых демократий. Вполне убедительно выглядит также частная гипотеза о способности

Public media, принудительно финансируемых посредством взимания налогов (сборов), усиливать тенденцию к дестабилизации государственных финансов.

Вторую гипотезу, о причинах дестабилизации государственных финансов в мирное время мы также не можем отбросить, основываясь на проанализированной статистике.

В дальнейшем, мы рассмотрим примеры наиболее резкого роста государственных расходов а также примеры существенного сокращения расходов, дефицита и подавления инфляции в эпоху всеобщего избирательного права (их политический фон, политические и иные факторы, перечисленные в working paper (Shestakov, Yanovski, 2013)).

Есть ли смысл обсуждать недостатки Всеобщего избирательного права?

Если возвращение к демократии налогоплательщика заведомо нереально, то есть ли смысл концентрироваться на специфических изъянах Всеобщего избирательного? Похоже, что подавляющее большинство экономистов игнорируют проблемы этого института именно в силу представления об отсутствии реально достижимой альтернативы Universal Suffrage.

Между тем, случаи ограничения однажды дарованного права голоса зафиксированы в XIX веке неоднократно (Congleton, 2011 p. 550). Так в некоторых южных штатах США после восстановления суверенитета (после Компромисса 1877) были введены цензы, ограничившие участие в выборах афроамериканцев. В более сопоставимой с современностью ситуации Французское Законодательное Собрание законом от 31 мая 1850 года, ввело ценз оседлости и уплаты налогов. Ценз отстранил от выборов примерно треть избирателей (Berenson, Duclert, Prochasson, 2011 p. 32). Формальная отмена ценза Луи Наполеоном была обесценена переворотом и демонтажем демократического режима.

Опыт посткоммунистического перехода доказывает, что лишение значительной части взрослого населения избирательных прав (привилегий) вполне политически реализуемо и в наше время. Причем его можно реализовать даже в тяжелых условиях затяжных экономических трудностей и неблагоприятного внешнеполитического фона. Так, в Эстонии и Латвии в 1991-м году от четверти до трети взрослого населения утратило избирательные права. Формальное основание – они не были потомками граждан независимых республик и поселились в Прибалтике незаконно, как колонисты.

Отметим, что экономически качество такого критерия много "хуже" чем критерия уплаты налогов и законного обладания собственностью. Внутри группы "потомков граждан" принципы Universal Suffrage остались неизменными.

Значительное число потерявших право голоса (военные пенсионеры СССР и т.п.) получили вскоре российское гражданство. В 1996-м году они массово принимали участие в президентских выборах в России. В первом туре выборов за кандидата коммунистов Г.Зюганова проголосовало 66.7% из 65,182 новых российских избирателей в Латвии; 62.3% из 74046 избирателей в Эстонии.

Еще до 14% проголосовало за националистического кандидата. Такой количества голосов было бы достаточно, чтобы создать в обеих странах сильные антирыночные партии. В реальности, в отсутствие этих избирателей, на выборах в Латвии и в Эстонии состязались между собой правоцентристские и правые партии. Уровень спроса на идеи свободного рынка и, в условиях кризиса, на политику строгой экономии оказался необычно высоким для стран Центральной и Восточной Европы, не говоря уже о постсоветских государствах.

Также отметим, что введение универсального ценза при получении гражданства не воспрепятствовало существенному расширению круга избирателей в упомянутых странах в период 1991-2013 гг. Этот опыт дает основания полагать, что спустя определенное время после введения налогового ценза количество избирателей окажется примерно таким же, как и до введения. Однако стимулы такого избирателя качественно улучшатся, конфликт интересов исчезнет.

Дорога обратно. Кто не платит налогов — не голосует

Идея о том, что государство является не хозяином, а слугой, что слуга, который не справляется со своими обязанностями, грубит и вымогает все большую оплату, может и должен быть уволен, легла в основу революций, создавших первые правовые демократии.

Вспоминая исторические прецеденты, описанный выше гражданин и избиратель, как и американский колонист 1776 г., вправе задаться вопросом: не пора ли ему нанять другое государство вместо заведомо не справившегося со своими обязанностями?

Такое государство, в котором судебная система построена не для защиты интересов кучки юристов, а по надежным работающим моделям. Где отстранение от должности будет осуществляться не решением тесного круга старших коллег, а квалифицированным большинством депутатов Федерального собрания после сложной, продолжительной процедуры¹²⁷, процедуры, которая — как показывает практика — реально воспроизводима считанные разы в столетие, а значит, способна защитить судью как от гнева толпы, так и от мести коллег.

Государство, в котором никто не может быть принужден оплачивать из своего кармана микрофон комментатору, с которым не согласен, а журналисту придется заслужить право на микрофон у своего единомышленника и защищать свои идеи в свободном споре с коллегами, за чей микрофон зашатали оппоненты. Без возможности вызвать послушную полицию и заткнуть рот критику, обвинив его в «подстрекательстве к бунту» или «разжигании ненависти».

Государство, в котором все политические партии и лидеры, нашедшие себе задачи более важные, чем защита жизни, свободы, собственности и достоинства граждан, были бы лишены возможности не только претендовать на власть, но и рассматриваться в качестве легитимной оппозиции.

Действующая в большинстве современных демократических государств модель охлократическо-бюрократического правления¹²⁸ изживает себя, сталкиваясь с вызовами, которые она не в состоянии принять.

¹²⁷ Аналогичной процедуре отстранения госконтролера в Израиле; см. ст. 13 Основного закона о государственном контролере.

¹²⁸ Или «демократия всеобщего избирательного права», или, как показывает динамика судебных систем и правоохранительных органов, искажения медиарынков, использование системы образования для пропаганды и иные средства, с помощью которых такая власть размывает гарантии базовых прав. Эта власть вполне подпадает под определение «illiberal democracy».

Речь идет о кризисе пенсионной системы, социальной защиты, демографическом, иммиграции с нарастающими политическими проблемами и т.п. Необходимые реформы блокируются группами интересов при опоре на «голосующих паразитов».

Сложившаяся ситуация, увы, не нова и описана еще Аристотелем. Для великого грека, противопоставлявшего демократию охлократии, Перикл не был «Моисеем в тростниках», и он хорошо представлял себе проблемы, связанные с властью толпы «паразитов». Получатели пенсий из казны Морского союза, софисты и прочая... были для него исторически недавним прошлым.

Сегодня идея отказа от всеобщего избирательного права находит все больше сторонников. Так, в Израиле на выборах в кнессет 18-го созыва 13% голосов получила партия, призвавшая обусловить предоставление права голоса присягой на верность государству и несением гражданской/воинской повинности.

В истории было не много случаев отъема политических привилегий. Однако такие случаи все же бывали. К примеру, те же реформы избирательного законодательства, уничтожавшие «гнилые местечки», наносили чувствительные удары по влиятельным доселе группам. Отпустив цены, Гайдар сокрушил одним ударом казавшиеся мощными группы интересов бывшей советской «торговли».

Вопрос, таким образом, в политической воле реформаторов. Для приобретения решимости проведения таких реформ недостаточно понимания экономической нецелесообразности сохранения «букета» социальных и политических привилегий. Необходимо понимание аморальности этих привилегий. Понимание вреда, который они, как те же многочисленные натуральные льготы, наносят самим льготникам, как на их невежестве спекулируют богатые и власть имущие, с тем чтобы стать еще богаче и окончательно избавиться от назойливого контроля избирателей, оппозиции и независимой прессы.

Кроме упомянутого выше примера в целом спокойной реакции населения в 1990-х гг. в Эстонии¹²⁹ на введение цензов при голосовании следует вспомнить также и опыт адаптации мигрантов в США. Прибывавшие в конце XIX в. через Нью-Йорк и поначалу плохо адаптированные даже в первые годы после получения права голоса как налогоплательщики относительно новые мигранты бывали склонны поддерживать левозэкстремистские группы.

Даже в 1920 г. в среднем по стране (США) за социалистов голосовало 1—3%, в Калифорнии — около 6, в Нью-Йорке — около 8% избирателей (на президентских выборах).

Из 43 округов по выборам в конгресс в трех (правда, в самых маленьких по числу избирателей) они получали более трети голосов, в том числе в одном побеждали (!), еще в двух получали свыше 15% голосов.

В целом по стране в начале XX в. левацкие группы получали до 6% на выборах президента (Ю. Дебс, 1912) и до 9,6% на выборах в сенат (1910), до 6,4% на выборах в палату представителей конгресса (1912), затем теряют позиции (даже в 1932 г., на пике Великой депрессии, социалисты и коммунисты получают вместе 1,63% на выборах в конгресс (ни одного мандата), 2,57% — на выборах президента (ни одного выборщика); левая фермерская партия (т.е. в районе — центре сильного кризиса, но не миграции) благодаря концентрации получает 5 мандатов с 0,88% голосов в том же году (3 мандата в 1934-м и ни одного в дальнейшем). Впоследствии все левые стремительно маргинализировались до долей процента (см. *электоральную статистику на сайте Офиса клерка палаты представителей; Танин-Львов, 2000*).

Разумеется, могущественные коалиции сторонников нынешнего порядка во главе с заинтересованными государственными служащими будут всеми силами препятствовать подобным реформам. Кто же способен предъявить на них такой спрос, который сможет перевесить столь мощные стимулы оппонентов?

Как ни парадоксально, по всей видимости, именно сторонники социального государства — демократии всеобщего избирательного права сделают все необходимое для становления коалиции, достаточно мощной и мотивированной для того, чтобы сделать то, что сейчас кажется невероятным.

¹²⁹ Так же как и в Латвии.

Мы уже писали выше о тенденции расширять круг клиентов бюджета и государства (гл. 3), о «приглашении» иностранных подкреплений отечественным клиентам (гл. 7). Для индивида естественна готовность помогать «своим», так же как и неготовность помогать чужим. С увеличением дистанции готовность слабеет. Даже родственник или друг рискуют лишиться поддержки, если претендуют на нее постоянно и начинают воспринимать как должное.

Правда, как отмечалось в гл. 3, группы интересов и государство пока преуспевают в возложении на население множества обременений и издержек. Ответные коллективные действия налогоплательщиков успешно сдерживаются с помощью налоговой политики в отношении так называемых ближних.

Однако уверенность в способности неограниченно расширять круг реципиентов вызывает определенные сомнения¹³⁰. Во многих странах доля «доноров» падает, а нагрузка на них растет уже в течение не одного поколения. Поэтому она воспринимается как долгосрочная. А значит, у лиц с индивидуальными коэффициентами дисконтирования, близкими к единице (воспринимающими благо внуков и правнуков почти как свое личное), стимул понести значительные разовые издержки может возрасти до необычно высоких значений. Координирующий эффект от понесенных такими агентами высоких издержек может привести к быстрому расширению состава коалиции.

Рост спроса на новые правые партии¹³¹, сочетающие «антииммигрантскую» повестку с экономическим (классическим) либерализмом, возможно, лишь первый признак зарождения таких коалиций. Независимо от их неудач или успехов пример новых коалиций налогоплательщиков против «чужих» реципиентов и социального государства в долгосрочной перспективе имеет все шансы быть широко растиражированным.

Очевидно, что налогоплательщики не склонны считать себя адекватно представленными в парламенте. Эта часть населения составляет меньшинство, однако меньшинство достаточно значительное, чтобы в случае предъявления претензий на власть получить ее.

К тому же альтернативой «революции налогоплательщика» является продолжение эрозии демократических институтов. Логическое завершение этого процесса — прекращение функционирования, развал правовой демократии. Децентрализованное общество требует лояльности и ответственности от довольно большого числа своих членов. В отсутствие «достаточного» запаса (при снижении доли ответственных граждан ниже некоего уровня) такая система становится уязвимой для атак «олсоновских» бандитов — и извне, и изнутри.

Примеров неустойчивости «республик без республиканцев» и без «республиканских доблестей» в истории достаточно, достаточно для того, чтобы относиться к ним со всей серьезностью. Их немало и в истории Европы, и в истории России (от краха Великого Новгорода до равнодушия большинства российских избирателей).

Сочетание обвала одних демократических режимов и выживания других, но в новой (хорошо забытой старой) форме видится как вполне реалистичный долгосрочный прогноз для Европы при сохранении наблюдаемых тенденций.

Вероятнее всего, восстановление демократии налогоплательщика не приведет к масштабному сокращению числа избирателей. В течение 20—30 лет с начала реформ до 90% и более взрослого населения будет обладать избирательными привилегиями, полученными по универсальным критериям (т.е. по праву¹³²). Однако за время реформы удастся создать новую социальную норму: быть экономически независимым — хорошо, быть бюджетником — скорее плохо (некое удобство, за которое платишь привилегиями избирателя). Быть получателем социальной помощи для здорового нестарого человека и даже для пожилого человека, не являющегося инвалидом, позорно.

¹³⁰ Впрочем, описанные в гл. 1 и 2 институты для подавления свободы слова посредством политической корректности, законодательства о Hate Speech и т.п. есть реакция на такую неготовность — реакция, построенная на надежде репрессиями решить проблему.

¹³¹ Партия прогресса в Норвегии или Швейцарская народная партия.

¹³² В смысле универсальности критериев, доступности для подавляющего большинства демократия налогоплательщика вполне может быть примером всеобщего избирательного права. Всеобщего в том смысле, что каждый сможет при вполне разумном напряжении сил получить его к очередным выборам.

Литература

- Аристотель.* Политика. Афинская политика. М.: Мысль, 1997.
- Арон Л.* Демократия, избыток рабочей силы и политика переходной экономики: Доклад на конференции «Экономический рост: после коммунизма». Москва, 2002 // Политика в регионах: губернаторы и группы влияния. М., 2002.
- Бастиа Ф.* Кобден и Лига. Движение за свободу торговли в Англии. Челябинск: Социум, 2003.
- Бастиа Ф.* "Трабеж по закону" Челябинск: Социум, 2006
- Гайдар Е.* Гибель империи: Уроки для современной России // Российская политическая энциклопедия. М., 2006.
- Гайдар Е.* Долгое время.: Россия в мире: очерки экономической истории. М.: Дело, 2005.
- Даль Р.* О демократии. М.: Аспект Пресс, 2000.
- Де Сото Э.* Иной путь: экономический ответ терроризму. Челябинск: Социум, 2008.
- Де Сото Э.* Загадка капитала. М.: Олимп-бизнес, 2004.
- Затковецкий И., Шульгин С., Яновский К.* Электоральное поведение как реакция на угрозу террора // Общественные науки и современность. 2009. № 4.
- Лагунина И., Чернецкий В.* Почему испанское общество возвращается к церкви // Радиостанция «Свобода», «Время и мир», 30 сентября 2008 г.
- 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.
- Мау В., Яновский К., Жаворонков С. и др.* Институциональные предпосылки современного экономического роста. Научные труды. № 106Р. М.: ИЭПП, 2007.
- Мау В., Яновский К., Жаворонков С. и др.* Институты закрытых демократий: попытка сравнительного анализа. Научные труды. № 107Р. М.: ИЭПП, 2007.
- Мельянцева В.* Восток и Запад во втором тысячелетии: экономика, история и современность. М.: МГУ, 1996.
- Норт Д., Уоллис Д., Вайнгафт Б.* "Насилие и социальные порядки. Концептуальные рамки для интерпретации письменной истории человечества" М., Издательство Института Гайдара, 2011
- Ноэль-Нойман Э.* Общественное мнение: Открытие спирали молчания. М.: Прогресс-Академия, 1996.
- Олсон М.* Логика коллективных действий. Общественные блага и теория групп. М.: Фонд «Экономическая инициатива», 1995.
- Перегудов С.П.* Тэтчер и тэтчеризм. М.: Наука, 1996.
- Смит В.* Экспериментальная экономика. М.: Ирисен; Мысль, 2008.
- Танин-Львов А.* Выборы во всем мире: Электоральная свобода и общественный прогресс: энциклопедический справочник. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2000.
- Тилли Ч.* "Демократия" М.: "Институт общественного проектирования" 2007.
- Токвиль А. де* Демократия в Америке. М.: Весь мир, 2000.

- Фейглин М. Невинные граждане // «Новости недели» 04.2002. <http://gazeta.rjews.net/feigl116.shtml>.
- Фридман М., Фридман Р. Свобода выбирать. М.: Фонд «Либеральная миссия»; «Новое издательство», 2007.
- Щаранский Н., Дермер Р. В защиту демократии. М.: Захаров, 2006.
- Яновский К., Шульгин С. Золотая середина в борьбе с террором и стимулы к выбору неоптимальных стратегий // *Общественные науки и современность*. 2007. № 5.
- Яновский К., Жаворонков С., Рева Е. и др. 20.12.2007. Реформа социальной сферы в России: институциональные барьеры и региональный фактор СЕПРА, ИЭПП, 2007. <http://www.iet.ru/en/reforma-socialnoi-sfery-v-rossii-institucionalnye-barery-i-regionalnyi-faktor-2.html>.
- Яновский К., Затковецкий И., Шульгин С. и др. Политико-экономические аспекты борьбы с терроризмом. Научные труды. № 82-р. М.: ИЭПП, 2005.
- Яновский К., Русакова Е., Черный Д. и др. Кризис института семьи в постиндустриальном обществе: анализ причин и возможные преодоления. Научные труды. № 112. М.: ИЭПП, 2008.
- Яновский К., Шульгин С. Институты, демократия и экономический рост: тест 180-летнего развития // *Экономическая политика*. 2008. № 3.
- Acemoglu D., Robinson J.A. *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge University Press, 2006.
- Adams J. *Defence of the Constitutions of the United States*. Vol. 1. L.: Minted For C. Dilly, in the Poultry, 1787—1788.
- Aidt T.S., Dutta J., Loukoianova E. "Democracy comes to Europe: Franchise extension and fiscal outcomes 1830—1938" // *European Economic Review*. 2006. Vol. 50. N 2.
- Alvarez, Michael, Cheibub José Antonio, Limongi Fernando and Przeworski Adam. 1996. "Classifying political regimes". *Studies in Comparative International Development* 31 (Summer): 1-37
- Aristotle. *Politics: A Treatise on Government*. Guttenberg Project. <http://www.gutenberg.org/etext/6762>.
- Barro R.J. Are government bonds net wealth? // *Journal of Political Economy*. 1974. N 82.
- Beard Ch.A. *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*. N.Y.: The Free Press (Simon & Schuster), (1913) 1986.
- Becker Gary S. Competition and Democracy // *Journal of Law and Economics*, Vol. 1 (Oct., 1958), pp. 105-109
- Boix Carles "Democracy, Development, and the Public Sector" *American Journal of Political Science* Vol. 45 #1 January 2001 pp. 1-17
- Downs A. *An Economic Theory of Democracy*. N.Y.: Harper and Brothers, 1957.
- Freedom House 2008. Freedom in the World Survey Methodology. http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=351&ana_page=341&year=2008.
- Funk Patricia, Gathmann Christina "What Women Want: Suffrage, Gender Gaps in Voter Preferences and Government Expenditures" SITE - Stockholm School of Economics Stanford University (Draft): July 2006
- Gallup Inc., Результаты опросов по группам населения по итогам выборов Президента США 2004, 2008 и 2012 гг. Службой Гэллапа. <http://www.gallup.com/poll/154577/Election-2012-Weekly-Demographic-Data.aspx>; <http://www.gallup.com/poll/112132/Election-Polls-Vote-Groups—2008.aspx>; <http://www.gallup.com/poll/13957/How-Americans-Voted.aspx> (2004).
- Gwartney J., Holcombe R., Lawson R. The Scope of Government and the Wealth of the Nations // *Cato Journal*. 1998. Vol. 18. N 2.

- Hall D.* "Why we need public spending" PSIRU University of Greenwich, October 2010
- Hallini D.C., Mancini P.* Comparing Media Systems. Three models of Media and Politics. Cambridge University Press, 2004.
- Melanie Ph.* Yes Big Brother Britain menace. The irony civil liberties lobby blame <http://www.dailymail.co.uk/debate/article-1158337/MELANIE-PHILLIPS-Yes-Big-Brother-Britain-menace-The-irony-civil-liberties-lobby-blame.html>.
- Magnet M.* The Dream and Nightmare: The Sixties Legacy of the Underclass. N.Y.: Quill/Morrow, 1993.
- Maddison A.* Monitoring the World Economy 1820—1992. Paris: OECD, 1995.
- Mitchell B.* International Historical Statistics 1750—2005: (International Historical Statistics Africa, Asia and Oceania). L., Palgrave, 2007.
- Niskanen W.* Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.
- Niskanen W.* Welfare and the Culture of Poverty // Cato Journal. Vol. 16. N 1. 1998.
- Nordhaus W.* The Political Business Cycle // Review of Economic Studies. 42. April 1975.
- North D.C.* Understanding Economic Change // Transforming Post-Communist Political Economies / J.M. Nelson, Ch. Tilly, Lee Walker, eds. Washington D.C.: National Academy Press, 1997.
- OECD in Figures 2007 - OECD © 2007 - ISBN 9789264034549
- Olson M.* The Hidden Path to a Successful Economy // The Emergence of Market Economics in Eastern Europe / C. Clague & G. Rausser (eds.) Blackwell, 1992.
- Olson M.* Power and Prosperity. Basic Books. N.Y., 2000.
- Olson M.* The Rise and Decline of Nations. Yale University Press, 1982.
- Olson W.* The Rule of Lawyers How the New Litigation Elite Threatens America's Rule of Law. Truman Talley Books, 2003.
- Phillips M.* Yes Big Brother Britain Menace. The Irony Civil Liberties Lobby Blame // Daily Mail. 2 March 2009.
- Polishchuk L., Savvateev A.* Spontaneous (non)emergence of property rights // Economics of Transition. Vol. 12 (1). 2004.
- Przeworski A., Alvarez M.E., Cheibub J.A. et al.* Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World 1950—1990. Cambridge University Press, 2000.
- Przeworski, Adam.* 2007. "Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions." New York University http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/2800/suffrage_ext.pdf
- 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.
- Przeworski A.* "Conquered or Granted? A History of Suffrage Extensions" // British Journal of Political Science Volume 39 / Issue 02 / April 2009, pp 291-321
- Przeworski A.* "Democracy and the Limits of Self-Government" Cambridge University Press, 2010
- Shleifer A., Glaeser E., La Porta R., Lopez de Silanes, F.* Do Institutions Cause Growth // Journal of Economic Growth 9:271—303. 2004.
- Stigler G.J.* (1970), Director's Law of Public Income Redistribution, Journal of Law and Economics 13: 1-10.
- Sweetman B.* Laser Weapons Gain Momentum // Aviation Week. 2008. Apr. 21.

Tavares Jose, Wacziarg Romain "How democracy affects growth" // European Economic Review 45 (2001) 1341 - 1378

Даль Р. О демократии. М.: Аспект Пресс, 2000.

Лисин В., Яновский К., Жаворонков С., Шульгин С. Институциональные ограничения современного экономического роста / Соавт.: Издательский дом "Дело" РАНХиГС, 2011.

Тилли Ч. "Демократия" М.: "Институт общественного проектирования" 2007.

Acemoglu, D. and Robinson, J. A. (2006). Persistence of power, elites and institutions. NBER Working Paper No. 12108.

Adams J. Defence of the Constitutions of the United States. Vol. 1. L.: Minted For C. Dilly, in the Poultry, 1787—1788.

Aristotle. Politics: A Treatise on Government. Guttenberg Project. <http://www.gutenberg.org/etext/6762>.

Aidt, T., Dutta, J., and Loukoianova, E. (2006). Democracy comes to europe: Franchise extension and fiscal outcomes. European Economic Review, 50(2): 249-283.

Blaydes Lisa, Lo James, "One man, one vote, one time? A model of democratization in the Middle East" November 14, 2011, Journal of Theoretical Politics January 2012 vol. 24 no. 1, 110-146 doi: 10.1177/0951629811423121

Boix, C. (2001). Democracy, development, and the public sector. American Journal of Political Science, 45:1–17.

Buchanan James, M. "The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan" (1975) <http://www.econlib.org/library/Buchanan/buchCv7c9.html>

Calhoun, John C. [1810] 1992. A Disquisition on Government. In Union and Liberty: The Political Philosophy of John C. Calhoun, edited by Ross M. Lence. Indianapolis, Ind. : Liberty Fund. Available at: <http://oll.libertyfund.org/title/683/107113> . Accessed April 17, 2014.

Cardoso Jose .L, Lains Pedro "Paying for the Liberal State. The Rise of Public Finance in Nineteenth Century Europe" Cambridge University Press, 2013;

Congleton Roger D. (2011). Perfecting Parliament . Cambridge University Press. Kindle Edition.

Eloranta, J. (2004). Warfare or Welfare? Understanding 19th- and 20th-Century Central Government Spending. Warwick Economic Research Papers, No. 699, Department of Economics University of Warwick.

Eloranta, J. (2007). From the great illusion to the Great War: Military spending behaviour of the Great Powers. European Review of Economic History, 11:255-283.

- Funk, P. and Gathmann, C. (2006). Estimating the effect of direct democracy on policy outcomes: preferences matter. Stanford Center for International Development Working Paper No. 248.
- Gallup Inc., Результаты опросов по группам населения по итогам выборов Президента США 2004, 2008 и 2012 гг. Службой Гэллупа. <http://www.gallup.com/poll/154577/Election-2012-Weekly-Demographic-Data.aspx>; <http://www.gallup.com/poll/112132/Election-Polls-Vote-Groups—2008.aspx>; <http://www.gallup.com/poll/13957/How-Americans-Voted.aspx> (2004).
- Hall D. "Why we need public spending" PSIRU University of Greenwich, October 2010
- Lehmann Sibylle H., Hauber Philipp, Opitz Alexander, "Political rights, taxation, and firm valuation – Evidence from Saxony around 1900" Universität Hohenheim / Forschungszentrum Innovation und Dienstleistung Discussion Paper 59-2012 <https://fzid.uni-hohenheim.de/71978.html>
- Lott, Jr. John R. Kenny Lawrence W. Did Women's Suffrage Change the Size and Scope of Government? *Journal of Political Economy*, Vol. 107, No. 6 (December 1999), pp. 1163-1198
- McGraw, B. (2008). The rise and fall of Kwame Kilpatrick Detroit's mayor an example of the best - and worst - of city. *Detroit Free Press*, September 5, 2008 <http://www.freep.com/article/20080905/NEWS01/809050448/The-rise-fall-Kwame-Kilpatrick>
- Meltzer A.H., Richard S.F. "A Rational Theory of the Size of Government" // *Journal of Political Economy* Vol. 89 Issue 5 (October 1981) 914-927
- Niskanen, W. A. (1971). *Bureaucracy and representative government*. Transaction Books.
- Przeworski, A. (2000). *Democracy and development: Political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge University Press.
- Przeworski, A. (2010). *Democracy and the Limits of Self-Government*. Cambridge University Press.
- Seiglie Carlos "Deficit, Defense and Income redistribution" *Cato Journal*, Vol. 17, No. 1 (Spring/Summer 1997).
- Smith, V. (1980). Experiments with a decentralized mechanism for public good decisions. *The American Economic Review*, 70: 584-599.
- Tavares, J. and Wacziarg, R. (2001). How democracy affects growth. *European Economic Review*, 45(8):1341–1378.
- Tullock Gordon "The Politics of Bureaucracy" (Public Affairs Press, 1965; selected works, vol. 6 "Bureaucracy", Liberty Fund, 2005)
- Yanovski, Konstantin Moshe and Shulgin, Sergey (2011). *Institutions, Democracy and Growth in the Very Long Run* (2011). *Acta Oeconomica*, Forthcoming. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2236320>

Yanovskiy, K. and Zatscovecky, I. (2013). How safe is it, to confuse defense with care? Available at SSRN:
<http://ssrn.com/abstract=2236354>

Дополнительные источники в Интернете

http://www.dcboee.org/election_info/election_results/election_result_new/results_final_gen.asp?prev=0&electionid=2&result_type=1. Комиссия по выборам и этике федерального округа Колумбия (DC Board of Elections and Ethics).

<http://www.cbo.gov/budget/data/historical.xls>. Congressional Budget Office.

<http://research.eco5.com/?parent=2&subparent=22>. Коллекция ссылок по состоянию и истории финансов США.

http://www.treasurydirect.gov/govt/reports/pd/histdebt/histdebt_histo4.htm. Федеральное казначейство США.

<http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2009/>. Office of Management and Budget, 2008; 2009. Budgets Historical Tables.

<http://www.whitehouse.gov/infocus/budget/2009/index.html>.

<http://eh.net/hmit/>.

<http://www.bea.gov/>. U.S. Department of Commerce Bureau of Economic Analysis

<http://www.gpoaccess.gov/eop/download.html>. Один из правительственных порталов США по информированию общественности.

http://clerk.house.gov/member_info/electionInfo/index.html. Офис Клерка палаты представителей США, электоральная статистика 1920—2008 гг.

Приложение 1 к главе 2. Результаты статистического анализа

Таблица 1. Описательная статистика, всего - 2899 наблюдений;

(отсутствующие данные пропущены)

Обозначение переменной	Mean	Minimum	Maximum	Std. Dev.	Missing obs.
Budget Balance (Central Govt)	-1.84396	-47.1151	17.6596	5.63659	1169
Budget Balance (General Govt)	-2.65119	-11.9387	4.79908	2.97534	2764
Debt (Central Govt)	89.9357	12.4033	260.340	55.7713	2485
Debt (General Govt)	30.1097	-25.3846	344.569	37.7614	2662
CPI	4.14541	-88.7427	516.114	18.2839	1033
WPI	3.00637	-90.0518	932.039	26.2860	1271
Suffrage	0.251752	-1	1	0.836800	901

Conscription	-0.0633484	-1	1	0.754119	2678
Govt Spending (Central)	14.4013	0.817439	64.0070	12.5403	2468
Govt Spending (General)	26.6424	6.86275	70.3472	13.9896	2637
Military Expenditures	33.7633	6.70458	131.933	18.7116	2473
Population	44166.3	637.333	307212.	49034.0	1372
Universal Suffrage	0.230578	-1	1	0.851226	891
Leftists	20.2092	0	73.5000	19.0159	852
USA dummy	0.103286	0	1	0.304404	769
Civil Law	0.725995	0	1	0.446116	764
Protestant	0.637471	0	1	0.480843	764
Catholic	0.514286	0	1	0.499913	764
Federal State	0.383138	0	1	0.486265	764
Strong Unelected Leadership	0.243078	0	1	0.429043	768
Japan dummy	0.0594848	0	1	0.236585	764
Govt Railway	0.640918	0	1	0.479844	763
Separatist Movt or Weak Federation	0.0784038	0	1	0.268869	769
Public Radio or TV	0.465606	0	1	0.498932	762
Neutral State	0.363466	0	1	0.481110	764
Umbrella Taker	0.367213	0	1	0.482158	764
Power Rotation	5.76366	0	34.0000	7.05951	758
Right to Left Power Rotation	0.878561	0	8.00000	1.49679	758
Left to Right Power Rotation	0.698272	0	7.00000	1.33169	758
Great Wars	0.0527791	0	1	0.223644	758
Local Wars	0.0583839	0	1	0.234523	758
GDP	359138.	2638.00	9266360	898832	954
GDP per capita	7698.05	860.124	31654.9	6838.43	830
Limited Government	0.939952	0	1	0.237634	834
Rule of Law	0.794760	0	1	0.403975	838
ННЕС Историч. Индекс экон. свободы	7.746479	1.5	9.55	1.588699	1772

Таблица 2. От войн и всеобщего избирательного права к дефициту бюджета в мирное время

Table 2.1. Войны и Всеобщее избирательное право увеличивают бюджетный дефицит

	Dependent variable:					
	Leftists (1; 2)		Spending to GDP (3; 4);		Budget deficit to GDP (5; 6);	
	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS	OLS
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Universal suffrage	16.9*** (0.26)	8.5*** (0.4)				
Leftists			0.41*** (0.012)	0.14*** (0.002)		
Spend_toGDP					0.156*** (0.017)	0.15*** (0.014)
Public Media		16.9*** (0.82)		12.1*** (0.8)		
Civil Law		10.2*** (0.63)				
Federal State				-4.85*** (0.49)		
Great War						15.2*** (1.8)
Local war						0.76** (0.33)
Neutral						1.6*** (0.2)
Japan						-6.56*** (0.65)
Const	16.5*** (0.237)	3.5*** (0.42)	10.9*** (0.3)	12.3*** (0.3)	-1.37*** (0.27)	-1.9*** (0.29)
Number of obs.	2020	2020	1678	1678	1548	1542
Adjusted R ²	0.568	0.741	0.343	0.435	0.14	0.464

Note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 Robust errors in parentheses

Регрессии, представленные в таблицах 2.1 и 2.2. подтверждают гипотезу о происхождении современных массовых левых партий – в следствие введения всеобщего избирательного права. Активность "общественных" СМИ также способствует успехам левых. Деятельность таких СМИ является типичным примером принудительного "воспитания" масс и интерес персонала таких организаций естественным образом совпадает с интересами отстаиваемыми левыми партиями. .

Таблица 2.2. Те же соотношения – фиксированный эффект

	Dependent variables:					
	Leftists (1; 2)		Spending to GDP (3; 4);		Budget deficit to GDP (5; 6);	
	FE	FE	FE	FE	FE	FE
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Universal suffrage	16.3*** (0.25)	9.2*** (0.36)		0.26*** (0.02)		
Leftists			0.51*** (0.014)			
Spend_toGDP					0.19*** (0.01)	0.15*** (0.01)
Public Media		15.4*** (0.6)		10.8*** (0.8)		
Great War				16.6*** (1.2)		15.5*** (0.6)
Local war						1.02** (0.47)
Neutral						1.52*** (0.40)
Const	16.7*** (0.2)	11.3*** (0.3)	8.6*** (0.37)	8.16*** (0.33)	-2.1*** (0.25)	-2.3*** (0.3)
Number of obs.	2020	2020	1678	1678	1548	1542
R ² (overall)	0.568	0.681	0.343	0.450	0.140	0.374

Note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 Robust errors in parentheses

Таблица 3. Войны и всеобщее избирательное право опасны для стабильности государственных финансов.

Dependent variable: Budget deficit to GDP				
	OLS	OLS	FE	FE
	(1)	(2)	(3)	(4)
Universal	0.754***	0.647***	0.854***	0.555**
Suffrage	(0.119)	(0.120)	(0.125)	(0.220)
GDP per cap.	0.031	-0.029	0.020	-0.036
Growth rate, %	(0.056)	(0.058)	(0.021)	(0.068)
GDP		0.347		0.697***
		(0.225)		(0.070)
Neutral	0.485**		0.855**	
	(0.186)		(0.321)	
Great Wars	17.424***	16.627***	17.386***	16.677***
	(1.911)	(2.158)	(0.571)	(3.469)
Local Wars	1.062**	1.061**	1.357**	1.288**
	(0.395)	(0.402)	(0.434)	(0.602)
Japan dummy	-6.314***	-6.504***		
	(0.628)	(0.755)		
Civil Law	1.362***	1.161***		
	(0.204)	(0.246)		
Religion		-0.263		
		(0.290)		
Const	0.157	0.570	0.528**	
	(0.173)	(0.378)	(0.173)	
Number of obs.	1669	1518	1669	1518
Adjusted R ²	0.420	0.401	0.340	0.354

Note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 Robust errors in parentheses

Таблица. 4 Демократия налогоплательщика ограничивает экспансию госрасходов и дефицит

Dependent variable: Budget deficit to GDP (1, 3); Government Spending (2,4)

¹³³ For the same regressions on different datasets (Dataset containing imputed values and Dataset, where "Universal Suffrage" variable value for 1921-1963 is "0" instead of "1" because of censuses in the Southern (Dixie) states, see Supplementary Materials, Tables A1 and B1 respectively.

	OLS	OLS	FE	FE
	(1)	(2)	(3)	(4)
Taxpayers	-0.0745***	-7.75***	-0.743***	-8.67***
Democracy	(0.121)	(0.25)	(0.133)	(0.3)
GDP per cap.	0.014		0.005	
Growth rate, %	(0.055)		(0.02)	
Neutral	0.57**	-7.97***	0.8**	-7.9***
	(0.19)	(0.49)	(0.32)	(0.74)
Great Wars	18.5***	14.6***	18.46***	15.5***
	(1.92)	(2.6)	(0.57)	(1.3)
Local Wars	1.12**		1.4***	
	(0.38)		(0.4)	
Japan dummy	-6.26***		-	
	(0.63)			
Civil Law	1.37***		-	
	(0.19)			
Const	0.14	19.2***	0.61***	18.8***
	(0.17)	(0.28)	(0.17)	(0.37)
Number of obs.	1711	1676	1711	1676
R ²	0.437	0.386	0.355	0.385

Note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 Robust errors in parentheses

Economic crisis, recoveries and booms lose their significance for Budget Deficit explanation (compare with Barro, 1979; Barro, 1986) as soon as we include Taxpayers Democracy epoch data in the sample. Our explanation (speculative at the moment) of the Japanese special case is that Japan was able to extort rent from the occupied territories during the war.¹³⁴

Tables 4 and 5 shows regressions for the second hypothesis. They show that explanatory power of the 'Left voting' variables is approximately the same as 'universal suffrage', 'civil law' and religion taken together. The sign implies that left parties contribute both to the growth of budget deficit (Table 4) and inflation (Table 5).

¹³⁴ Europeans routinely fail to follow “the basic principle” formulated by Napoleon Bonaparte: “Armies must feed themselves at the expense of the enemy’s territory.” (Keyes R., 2006)

Таблица 5. Левые партии опаснее для балансирования бюджета чем депрессия¹³⁵

DV: Central Gov- t Balance (inverse Deficit)	OLS	OLS	FE	FE
	(1)	(2)	(3)	(4)
GDP per cap. growth		-0.037 (0.057)		-0.041 (0.066)
Leftists	0.043*** (0.005)	0.044*** (0.006)	0.028*** (0.008)	0.029*** (0.010)
Great Wars	16.20*** (2.15)	16.23*** (2.153)	16.397*** (3.502)	16.436*** (3.481)
Local Wars	0.893*** (0.293)	1.022*** (0.303)	0.989* (0.54)	1.127* (0.625)
GDP	0.467** (0.194)	0.494** (0.193)	0.641*** (0.076)	0.693*** (0.093)
Japan dummy	-5.524*** (0.731)	-5.824*** (0.735)		
USA dummy	-0.364 (0.261)	-0.336 (0.265)		
Const	-0.43*** (0.137)	0.441*** (0.164)		
Number of obs.	1559	1516		
Adjusted R ²	0.382	0.392	0.330	0.338

Note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 Robust errors in parentheses

Таблица 6. Инфраструктурные проекты и бюджетный дефицит

DV: Deficit (Central Govt)	OLS		FE		
	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	
Const	-2.37217	0.729726	***	-2.42339	0.291361 ***
Japan dummy	6.2964	0.345383	***		
Suffrage	-1.13432	0.462799	**	-1.35078	0.184928 ***
Railway	0.416698	0.96805		0.674727	0.379103 *
Federation	0.723984	0.739961		1.73719	0.58661 ***
Number of obs.	1716			1716	
R-squared	0.107201			0.138735	

¹³⁵ The same regressions on the Dataset containing imputed values see in Supplementary materials Table A 5

All standard errors are robust.

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

В отличие от Всеобщего избирательного права влияние крупных инфраструктурных проектов финансируемых государством сильно зависит от конкретной ситуации в стране (например дамми на Японию).

Таблица 7. При прочих равных более частая смена власти положительно коррелирует с дефицитом бюджета

DV: Deficit (Central Govt)	OLS		FE		
	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	<i>Coefficient</i>	<i>Std. Error</i>	
Const	-0.536863	0.600351	-0.604058	0.385371	
Federation	0.254674	0.956607	3.26392	0.703663	***
Power Rotation	-0.0826327	0.0454171	* -0.179665	0.0275648	***
Rule of Law	-0.927166	0.624371	-1.2947	0.37331	***
Number of obs.	1652		1652		
R-squared	0.018892		0.152543		

All standard errors are robust. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

Robust errors in parentheses

Таблица 8. Успехи левых положительно статистически связаны с повышенным уровнем инфляции и тяжелым бременем регуляций

Depended variables:	Inflation (CPI)		Freedom from regulations (HIEL)	
	OLS (1)	FE (2)	OLS	FE
Leftists	0.130*** (0.015)	0.142*** (0.032)	-0.031*** (0.0016)	-0.04*** (0.001)
GDP	-0.259 (0.256)	-0.266 (0.163)		
Great Wars	14.662*** (2.525)	14.613*** (3.781)	-3.78*** (0.19)	-3.8*** (0.1)
Local Wars	3.112** (1.132)	2.668 (1.749)	-0.33** (0.12)	
Civil Law			-0.27*** (0.006)	
Protestant			0.51*** (0.06)	
Gov_Railways			-0.17** (0.06)	

Const	0.367 (0.366)		8.79*** (0.07)	8.99*** (0.04)
Number of obs.	1659	1659	1684	
Adjusted (overall) R ²	0.044	0.044	0.537	0.483

Note: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1 Robust errors in parentheses

Приложение 2 к главе 2. Всеобщая воинская повинность и всеобщее избирательное право

Страна	Всеобщая воинская повинность	Всеобщее избирательное "право" (привилегия) для мужчин	Избирательное "право" (привилегия) для женщин
Великобритания	1916-20; 1939-	1918	1918 (1929)
США	1862; 1917; 1940-	1870—1890 (1964)	1919 (1964)
Франция	1793 Decree Establishing the Levée en Masse	(1793) 1870	1945
Канада	1917	1919	1920 (1940 Квебек)
Италия	1861 (современная объединенная Италия, без учета наполеоновской)	1882	1945-46
Нидерланды	1811	1917	1919
Бельгия	1913	1919 (упразднение дополнительных голосов ¹³⁶)	1921 (1948)

¹³⁶ <http://www.ibzdgif.fgov.be/result/fr/doc.php>

Швеция	1901	1907	1921
Швейцария	1871 (1874)	1848	1971
Германия	1814	1871 с 25 лет (1919 с 20 лет)	1919

1793 – все мужчины могли голосовать на референдуме по принятию конституции¹³⁷

Швейцария не участвовала в мировых войнах и прекрасно дожила без Всеобщего избирательного до 1971-го

В большинстве случаев когда всеобщая воинская повинность вводилась национальными властями (а не Наполеоном как в Нидерландах и в Италии) связь между институтами кажется заметной и без кампании (Швеция)

"one man – one vote – one rifle" (в оригинале: "En man, en röst, ett gevär!")

¹³⁷ http://www.assemblee-nationale.fr/histoire/suffrage_universel/suffrage-1789.asp#1793

Заключение

Большинство препятствий на пути долгосрочного экономического роста коренится в одном из следующих источников.

Первый — это отсутствие в отсталых странах надлежащего правового порядка. Речь здесь идет не о внешнем порядке на улицах, не об отсутствии уличной преступности, хотя и это немаловажно. Суть отсутствия правового порядка — в источнике обоснования, легитимации действий власти, лидера. В странах, где правовой порядок отсутствует, действия властей так или иначе основаны на произвольном насилии (иногда воспринимаемом как квазилегитимное в зависимости от продолжительности действия и субъекта, его применяющего, — ситуация власти династического правления). Напротив, наличие правового порядка, власти (верховенства) закона (Rule of Law) обусловлено соответствующей конституцией, концепцией вечных и неизменных естественных прав индивида как границы полномочий власти и конституционных положений о способе наделения полномочиями в качестве источника обоснования и легитимности действий власти.

Другим источником проблем, относительно новым, является нарастание роли государства — естественно, за счет личности и ее прав в старых правовых демократиях.

Последствия этого процесса — реальная «конвергенция систем» в единственно возможном виде — скатывания высшей к уровню низшей.

Так, случайно или целенаправленно разрушается семья, а это ведет к размыванию морали и ослаблению укорененности базовых институтов, что строго эквивалентно ослаблению «конституционности» демократии.

С этим процессом смыкается процесс провозглашаемого открыто и проводимого в правоприменительных практиках приоритета государства перед родителями, в частности в руководстве процессом воспитания детей с возраста 5—6 лет посредством всеобщего обязательного образования, которому придается функция «социализации» вместе и постепенно вместо функции образования. Такая социализация детей напоминает экономичную версию янычаризации (родители сами продолжают кормить и обслуживать отобранных для служения обществу янычар). Она уже почти неотличима от ситуации тоталитарных режимов XX в., в которых лояльность вождю и партии прививалась как приоритетная по сравнению с лояльностью стране и семье. Строго говоря, будучи последовательно осуществленным, такой процесс делает излишним другие способы государственного вмешательства.

Они, однако, также «успешно» развиваются, причем, как отметил М. Фридман, не менее успешно после того, как крупнейшие в истории эксперименты по государственному управлению экономикой потерпели крах. Основная стратегия в этом направлении, за которое отвечает судебная власть, — размывание правоприменительными практиками конституционных гарантий (Rubin, 1994). Исполнительная и законодательная власть ищет и находит все новые поводы вмешательства с целью помощи слабым, защиты среды и прочее, значимо ухудшая ситуацию. Ухудшение ситуации далее, как правило, весьма успешно используется в качестве предлога для нового витка эскалации государственного вмешательства.

Собственно демократические политические институты также заметно деградируют:

«общественные» (т.е. стремящиеся к монополии, принудительно излагающие всем одну точку зрения) СМИ в союзе — в некоторых странах — с судьями, прокурорами, следователями образуют коалицию неизбираемых органов власти, открыто бросающих вызов избираемым; суд как участник политической коалиции, естественно, теряет способность быть независимым и беспристрастным;

деградация свободы слова путем принуждения финансирования чужой «якобы правильной» точки зрения дополнительно ослабляет независимость и беспристрастность суда;

возможности открытого подкупа избирателей из бюджета и стремление максимально задействовать ресурс избирателя — чиновника, «бюджетника», клиента — внешне весьма существенно различаются в странах старой демократии и в переходных странах, но неотличимы по последствию — росту доли управляемого электората среди наделенных правом голоса.

Движение вперед

Маршрут движения к построению или, точнее, воссозданию институтов правовой конкурентной демократии, конкурентного медиарынка, свободного рынка и надежно защищенной частной собственности предсказывать сложно и вряд ли нужно.

Самое сложное, однако, предложить меры по долгосрочной стабилизации новых институтов, являющихся в большей или меньшей мере забытыми старыми. Ведь в свое время эти институты в той или иной конфигурации, в том или ином «пакете» уже существовали, успешно работали, но от них отказались в пользу тех, неэффективность которых для большинства зачастую была очевидна заранее, в силу хорошо известных причин¹³⁸, позволяющих группам интересов преуспевать.

Вряд ли можно найти универсальный рецепт, раз и навсегда блокирующий стимулы и тенденции к разбуханию государства и к росту мощи групп интересов. Человеческая природа несовершенна, и попытки использовать большинство для погони за рентой, что соответствует погоне за большинством любой ценой, не может быть исключена, поскольку невозможно предусмотреть все возможные технологии такой стратегии.

По той же причине — несовершенства природы — и в силу естественного меньшинства удачливых и успешных невозможно раз и навсегда оградить это меньшинство от всех проблем, к примеру, от попыток проигравших в конкуренции на рынке перераспределить плоды успеха в свою пользу силой государственного принуждения, равно как и от попыток успешного меньшинства, захватившего контроль над государством, оградить своих наследников от конкуренции молодых талантливых предпринимателей следующего поколения.

Тем не менее есть ряд мер, которые могли бы сдержать такие тенденции хотя бы на время.

1. Целесообразны разработка и принятие возможно более жесткой, конституционно зафиксированной системы ограничений на активность государства и прямых запретов:

на поставку большинства смешанных общественных благ;

на бюджетный дефицит и инфляцию как виды незаконных налогов (первый облагает тех, кто еще не представлен в парламенте, а второй не вотируется парламентом);

на вмешательство в экономику;

на вмешательство в дела семьи исходя из презумпции всеведения и обладания государственными чиновниками тайным знанием истинного блага детей;

на любую самостоятельную (в качестве игрока) активность на медиарынках, включая запрет принуждения к финансированию чужого мнения в любой форме.

2. Возвращение контроля над законодательной и исполнительной властью корпусу налогоплательщиков-избирателей.

3. Постепенное восстановление ослабленных институтов семьи и морали и ряд иных описанных в книге запретов и ограничений для государства.

Эти меры могут ослабить остроту целого ряда хронических проблем современных рыночных демократий, прежде всего таких, как:

кризис идентичности и размывание фундамента демократических конституций;

ослабление и дестабилизация всей финансовой системы (угроза неконтролируемого роста бюджетного дефицита и инфляции);

старение населения и кризис пенсионных систем;

ослабление гарантий частной собственности и ухудшение делового климата, что сокращает количество рабочих мест и выталкивает за рубеж больше работников, чем это обусловлено логикой международного разделения труда.

¹³⁸ Подробнее см. : *Olson, 1982; Олсон, 1994* и гл. 4 книги.

Предлагаемые меры восстановят также притягательность образца, примера правовых рыночных демократий. Их способность привлекать людей, ищущих свободы и справедливости (как равенства перед законом), вместо охотников за пособиями (для них «справедливость» определяется шариковской формулой «все поделить»).

Представительство налогоплательщиков

Никакие серьезные реформы не выстоят политически в долгосрочный период без трансформации всеобщего избирательного права в массовое универсальное избирательное право налогоплательщика.

В ряде случаев, как видно из приведенного в гл. 2 анализа, целесообразно напрямую, желательно конституционно, запретить перекладывать бремя ответственности на других.

Прежде всего, необходим запрет принуждения гражданина к финансированию распространения мнений, им не разделяемых, следовательно, запрет государственных или принудительно финансируемых «общественных» СМИ.

Необходимы отказ от «Hate Speech» законодательства как заведомо неэффективного инструмента, чреватого злоупотреблениями, и запрет государственной «защиты редакционной независимости» (собственник может заключать с редакцией договор, основанный на принципе таковой независимости, но совершенно не обязан).

Вмешательство в конфликты правоохранительных органов во всех случаях, не связанных с расследованием или пресечением насильственных преступлений, либо запрещено, либо строго ограничено и относится к специфицированным преступлениям против общественной нравственности с вызывающей демонстративностью.

Следует признать, что для стран со слабой традицией власти закона и коррумпированными правоохранительными органами особенно актуальны следующие моменты: *право на жизнь не защищено без признания естественности права на самооборону; ключевая функция государства — защита безопасности, достоинства и имущества граждан не означает монополизации применения силы.*

В связи с ролью базовых прав, таких, как право на жизнь и свободу (при весьма ограниченной способности государства защищать их во множестве ситуаций), запрет ношения огнестрельного оборонительного оружия вызывает сомнения.

Из законодательства следует изъять концепцию «превышение пределов законной самообороны». В отдельных случаях на правоохранительные органы и суды целесообразно наложить максимально жесткие ограничения, вплоть до запрета проверки законности применения оружия, к примеру, если насилие, включая вооруженное, было применено хозяином дома или владельцем земельного участка, его родственниками или его законным представителем на территории данного земельного участка или жилища в отношении лица, вторгшегося на данный участок или в жилище, если не доказано, что вторгшееся лицо заведомо не могло представлять опасность как для лица, применившего оружие, так и для членов его семьи.

Для предотвращения политизированных процессов против офицеров и опасного изменения стимулов последних необходимо не только изжить концепцию «превышения пределов необходимой обороны», но и не заимствовать аналогичные по сути концепции «избыточного («непропорционального») применения силы». Судам следует запретить выносить приговоры по обвинениям в «избыточном» или «непропорциональном» (*unproportional use of force*) применении силы против военнослужащих, полицейских и сотрудников служб безопасности, включая частные, находившихся при исполнении обязанностей в условиях боевых действий или массовых беспорядков, если не доказан преступный умысел при применении насилия в отношении заведомо неспособных к насильственным действиям гражданских лиц, не являющихся гражданами государства, а равно государств, находящихся в официальных договорных отношениях военного союза с государством.

Заведомо преступным может быть признан приказ о применении оружия или избыточной силы только в отношении граждан государства, а также граждан государств, находящихся в официальных договорных отношениях военного союза с государством.

Принятие концепции «избыточного применения силы» означает не что иное, как требование воевать с врагом, не используя какие-либо преимущества. Это равносильно требованию увеличения потерь среди своих

либо уклонению от всякого боевого столкновения, что полностью подрывает способность армии и государства обеспечивать поставку общественного блага «оборона».

Контрреформа государственной службы

Отказ от «профессионального» (с пожизненным или иным льготным долгосрочным наймом) корпуса государственных служащих в сочетании с запретом действующим государственным служащим участвовать в политике — это апробированное решение проблемы неконтролируемого роста госаппарата и его полномочий.

Государственный служащий сам выбирает: либо «инвестировать» в партийную лояльность (акцент на политическую активность в поддержку партии и лидера) и отказываться от должности при поражении партии, либо инвестировать в профессиональные навыки. В последнем случае чиновник пытается сохранить свое место, надеясь на востребованность со стороны любой партии и администрации в силу своих особых качеств и квалификации.

Защита неприкосновенности частной жизни, защита семьи от государственного вмешательства

Неплохие перспективы для возрождения традиционной формы института семьи открываются при обеспечении равных условий конкуренции, т.е. при быстрой эвакуации государства из сферы семьи и брака (см. гл. 11) в сочетании с рядом очевидных мер.

К таковым относятся:

отказ государства от вмешательства в сферу религиозной жизни, в том числе под видом так называемого отделения школы от Церкви (свобода религиозного образования и свобода развития образовательных учреждений под эгидой конфессий);

наиболее естественным путем пресечения такого вмешательства был бы путь постепенной приватизации школы с передачей родителям и спонсорам — посредством выборов ими (и только ими) — органов, управляющих образованием;

такой подход, в свою очередь, опирается на идею активного избирательного права как производной от выполнения обязанностей налогоплательщика. Только те, кто финансирует систему образования, имеют право голоса.

Для коммерческих учебных заведений вопрос об участии в выборах не ставится, поскольку здесь не идет речь о распределении бюджетных средств. Выбор же осуществляется простейшим рыночным способом — покупкой соответствующих услуг или отказом от таковой в условиях прозрачности учебного процесса и публикации отчетности как по прохождению узкого набора тестов по ключевым дисциплинам (математика, языки, история), так и по дальнейшим успехам выпускников (поступление в лучшие университеты — для школ; средний уровень зарплаты, научные и иные профессиональные достижения выпускников — для университетов).

Впрочем, перечисленные «сигналы» для покупателей образовательных услуг вполне универсальны и не ограничены только коммерческими заведениями.

Разумеется, описанные конструкции требуют очень высокой прозрачности (т.е. могут работать только в обществе со свободными СМИ), а также возможности защищать нарушенные права в независимом суде. Следовательно, их нельзя предлагать для реализации без проведения соответствующих реформ судебной системы и медиарынка.

* * *

При проведении реформ необходимо не только акцентировать обеспечение базовых прав — неприкосновенности личности, свободы слова, совести и т.п. как фундаментальных гарантий неприкосновенности частной собственности, но и проводить эти реформы, не откладывая их ни на один день.

В противном случае отсутствие минимальных возможностей отстоять свои права в суде заблокирует практически любые нововведения, кроме отмены некоторых запретов, не говоря уже о возможности

антиреформистских групп интересов заблокировать реформы, опираясь на судебную власть и/или средства массовой информации.

Использование компромисса как инструмента при проведении реформ, затрагивающих интересы групп, заинтересованных в отсутствии власти закона (верховенства права), практически равносильно отказу от глубоких преобразований, таких, которые только и способны сделать компромисс важным и широко применяемым средством разрешения споров и конфликтов.

* * *

История последних 100—120 лет несводима ни к наступлению государства на свободы личности, ни к росту мощи групп интересов, ни к ограничению прав собственности и конкуренции. История как периода промышленной революции, так и указанного периода содержит множество примеров решения проблем, стоящих перед современными обществами, из которых можно черпать рекомендации для политиков и политических сил.

Это касается социальных реформ, направленных против стимулирования паразитизма, — от изменений Закона о бедных в Англии в 1833 г. (*Спенсер, 2007*) до аналогичных реформ в США (попытка ограничения перераспределительных программ в рамках социального страхования при Р. Рейгане¹³⁹; реформа программ пособий со значительным сокращением числа получателей в 1996-м¹⁴⁰).

Это относится также к реформам дерегулирования, проводившимся в США (при Рейгане), в Новой Зеландии (*Conway, Hunt, 1998*).

Можно надеяться на то, что спрос на такие реформы и соответствующее окно возможностей появятся без тяжелых испытаний и потрясений. Без представления о том, какие именно институциональные новации последних 100 лет привели к каким кризисным явлениям, разработка мер на основе отбора лучшего опыта невозможна. Соответственно любой спрос на реформы может остаться неудовлетворенным, а окно возможностей — упущенным. Цель этой книги — зафиксировать набор проблем и «худшей практики» — является, безусловно, промежуточной. Конечная цель — разработка адекватных рекомендаций для нового окна возможностей.

Большую часть описанных выше проблем многие из читателей, столкнувшиеся с ними на собственном опыте, знают лучше, чем авторы. Поэтому подробный анализ апробированных, эффективных институтов и ситуаций, при которых они возникли, с обоснованием рекомендаций по их внедрению и мер переходного характера представляют и научно и практически куда больший интерес, чем перечисление проблем, вызовов, барьеров на пути долгосрочного экономического роста.

Однако такой анализ и «защита» лучших институтов и правоприменительных практик — это тема для отдельной книги, которую мы надеемся в обозримом будущем представить на суд читателей.

Литература

Спенсер Г. Личность против государства (*Men versus the State*, 1884). М.: Социум, 2007.

Atkinson P.E. New Zealand's Radical Reforms. 1997 OECD Observer # 205 April — May 1997 Economy Analysis. http://www.oecdobserver.org/news/fullstory.php/aid/2710/New_Zealand_s_Radical_Reforms.html.

Attarian J. Social Security: Mythmaking and Policymaking // *The Freeman Ideas on Liberty*. December 2003. Vol. 53. Issue: 12.

¹³⁹ <http://www.thefreemanonline.org/featured/social-security-mythmaking-and-policymaking/#>.

¹⁴⁰ <http://spectator.org/archives/2009/02/18/new-republican-opportunity-wel>; <http://www.heritage.org/Research/Lecture/The-Contract-with-America-Implementing-New-Ideas-in-the-US>.

Conway P., Hunt B. Productivity Growth in New Zealand: Economic Reform and the Convergence Hypothesis. June 1998. http://www.rbnz.govt.nz/research/discusspapers/g98_2.pdf.

Gayner J. The Contract with America : Implementing New Ideas in the U.S. October 12, 1995. <http://www.heritage.org/Research/Lecture/The-Contract-with-America-Implementing-New-Ideas-in-the-US>.

Rubin P.H.R. The Assault on the First Amendment: Public Choice and Political Correctness // The Cato Journal. Vol. 14. N 1. Spring/Summer 1994.

Приложение I ИЗ ИСТОРИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ США И ВЕЛИКОБРИТАНИИ

Упорядочение организации государственной службы происходило в развитых странах Запада в течение длительного исторического периода. В Западной Европе этот процесс начался в XV—XVI вв., в России и Америке позднее — в XVIII в. Формирование национальных бюрократических структур в большинстве стран Запада и в России закончилось примерно в одно время — во второй половине XIX в. «Централизованная перестройка государственной службы, с одной стороны, вызывала увеличение численности чиновничества, с другой — изменение его качественного состава. В частности, постоянно росло число чиновников низших разрядов (секретарей, делопроизводителей и т.п.), которые должны были обслуживать сам процесс делопроизводства в учреждениях и обеспечивать бесперебойное функционирование всех звеньев государственной машины»¹⁴¹. Поскольку расширение состава «канцелярии» стало характерным признаком централизации государственного управления, отсюда термины «бюрократия», «бюрократизация» (букв. — господство канцелярии, от франц. *bureau* — бюро, канцелярия и греч. *krbtos* — сила, власть, господство¹⁴²).

США и Великобритания имеют наименее укорененную традицию национальной бюрократии и соответственно, по теории Олсона (*Olson, 1982*), должны были в наименьшей степени быть подвержены разрушительной активности групп специальных интересов (это в известной мере и наблюдается). В связи с этим именно эти страны, в которых становление и развитие сословия профессиональных бюрократов происходили в сравнительно недавней истории, и представляют наибольший интерес для нашего анализа.

Государственная служба США

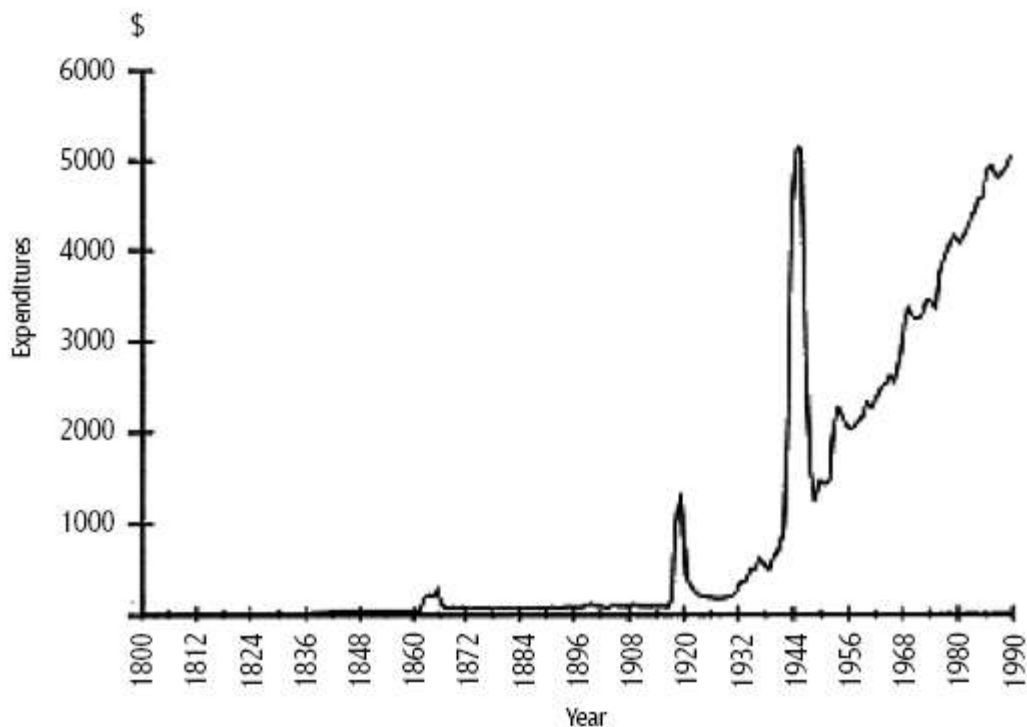
История американской государственной службы сильно отличается от европейской, поскольку основана на традициях и идеологии американского общества. Официально Федеральная государственная служба США, определяемая как «любые назначаемые должности в исполнительной, судебной и законодательной ветвях власти, за исключением правоохранных служб»¹⁴³, была создана в 1872 г. Любопытно, что это произошло в период расцвета «либеральной идеологии», когда после окончания Гражданской войны идеология свободного предпринимательства одержала победу. «Если вообще возможно говорить о какой-то теории, — писал Брайс в 1888 г. в своей работе «Американская республика», — то ортодоксальная теория экономического либерализма составляет ныне основу как федерального законодательства, так и законодательства штатов» (*Bryce, 1888; Шлезингер-мл., 1992*).

Важно подчеркнуть, что далеко не сразу после своего образования федеральная государственная служба стала разрастаться (рис. III.1).

¹⁴¹ *Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Vasil/01.php.

¹⁴² Бюрократия. <http://www.cultinfo.ru/fulltext/1/001/008/002/597.htm>.

¹⁴³ См.: U.S. Code Title 5, § 2101. http://www.law.cornell.edu/uscode/5/usc_sec_05_00002101----000-.html.



Источник: *Holcombe R.G. The Growth of the Federal Government in the 1920s. // Cato Journal. www.cato.org/pubs/journal/cj16n2-2.html.*

Рис. III.1. Динамика федеральных расходов на душу населения в 1800—1990 гг.

Как видно из рис. III.1, резкий рост госрасходов произошел в период Гражданской войны, затем наступила стабилизация (расходы на душу населения составили: 79,76 долл. в 1870 г. и 79,56 долл. в 1895 г. — по итогам президентства Г. Кливленда). В период Первой и Второй мировых войн рост также ускорился.

Таким образом, устойчивый рост правительственных расходов на протяжении всего XX в., в противоположность его почти полному отсутствию в XIX в., — наиболее четко прослеживаемая тенденция. Ниже мы попытаемся описать этот процесс подробнее и проанализировать причины такой динамики.

Конституция США

Первое кардинальное событие — ратификация Конституции в 1789 г., до которой в США существовали только Статьи Конфедерации. Сравнение Конституции со Статьями выявляет, что «в Конституции государство получило большую власть, большую свободу определения размера своих полномочий, стало менее подотчетным. Собственно, для этого Конституция и была создана»¹⁴⁴. Учредив коллегия выборщиков для выбора президентов, Конституция не определила никакого метода для отбора выборщиков, поэтому, несмотря на наличие разнообразных методик, в основном они избирались законодательными органами. К 1828 г. одновременно с партийной системой установилась система народного голосования за выборщиков. С этого момента успешные кандидаты использовали свою популярность для поддержки своих партий, а политическую систему — для вознаграждения тех, кто помог им победить на выборах¹⁴⁵.

Акт Пендлтона

В начале XIX в. большинство федеральных чиновников¹⁴⁶ назначалось на правительственные посты по указанию президента. Они могли быть уволены в любой момент либо самим президентом, либо при

¹⁴⁴ *Holcombe R.G. Constitution as Constraints: A case study of Three American Constitutions; Idem. Federal Government before the New Deal. www.independent.org/publications/article.asp?id=360.*

¹⁴⁵ *Holcombe R.G. Federal Government before the New Deal. www.independent.org/publications/article.asp?id=360.*

¹⁴⁶ Помимо федеральной существуют государственная служба отдельных штатов и аппарат управления органов местного самоуправления.

смене партийной принадлежности администрации. Разумеется, чиновников такое положение не устраивало. Используя постепенное наращивание возможностей бюрократии в результате как Гражданской войны, так и последовавшего длительного мирного стабильного периода (способствовавшего, по мнению Олсона, разрастанию групп интересов), они успешно лоббировали идею «внепартийного», «профессионального», «неангажированного» корпуса федеральных государственных служащих. Особенно удачная ситуация для проведения соответствующего решения сложилась после убийства в 1881 г. сумасшедшим — Ч. Гуатье — Президента США Дж. Гарфилда (James A. Garfield).

Следует, однако, отметить, что предшественник Гарфилда президент Хейес, ставший в глазах многих современников одним из символов политической коррупции, хотя и не взял на себя ответственности осуществить столь сомнительную новацию, но все же немало сделал для легитимации идеи реформы, дискредитировав действовавшую систему назначений в глазах широкой общественности. При этом действия больного человека были успешно выданы общественности как доказательство существования острой проблемы политических назначений и необходимости освободить от бремени ответственности за таковые избираемых лидеров.

Так, в 1883 г. был проведен Акт Пендлтона о реформе гражданской службы (*Pendleton Civil Service Reform Act*), предусматривавший формирование государственной Комиссии по гражданской службе. Этой комиссии делегировалось право на назначение большей части государственных служащих на основе якобы личных качеств и способностей, выявляемых комиссией по итогам «объективной» аттестации (*merit system*) — открытых конкурсных экзаменов для претендентов на государственные должности. Иными словами, государственные служащие получили право назначать самих себя. Так создавались намного более благоприятные условия для формирования и укрепления групп интересов, для реализации планов, совершенно чуждых большинству избирателей.

Закон о гражданской службе Пендлтона положил начало законодательному оформлению современного института гражданской службы (*civil service*). Так, к 1909 г. почти $\frac{3}{4}$ федеральных госслужащих США назначались на посты на основе результатов тестов, измерявших их квалификацию. Только часть госслужащих на высоких постах (в том числе главы дипломатических миссий и органов исполнительной власти) были назначенцами политических партий¹⁴⁷. Закон сохраняет в США силу и по сегодняшний день.

Благодаря этому Закону формирующаяся каста чиновников стала самостоятельным политическим игроком. Логично предположить, что такой игрок, имеющий отличные возможности для влияния на прессу (через отбор «сливаемой» журналистам информации), был заинтересован в управляемом электорате. Разумеется, в тогдашних условиях развить успех до получения такого электората в свое распоряжение было невозможно. При тогдашних настроениях избирателей, выразившихся, в частности, в двукратном избрании Президентом США Гровера Кливленда (Grover Cleveland, 1885—1889; 1893—1897), одного из наиболее преданных идеям свободного рынка и частной собственности лидеров в истории цивилизации, такие идеи не могли найти значительной поддержки.

Рост популярности социалистических идей, необоснованные надежды части политиков на упрочение базы демократии и/или собственной электоральной базы и устойчивая заинтересованность чиновничьей касты в раздувании расходов бюджета привели к нарушению принципа «представительство налогоплательщиков» (*taxation — representation*) вплоть до официального его упразднения, ратифицированного в 1964 г. 24-й поправкой к Конституции США¹⁴⁸.

Влияние реформы на качество отобранных кандидатов и самой госслужбы оценить объективно весьма сложно. Однако оценить последствия деполитизации госслужбы, напротив, вполне реально: провал в решении этой задачи был официально признан Актом Хэтча (Carl Hatch Act, 1939), принятым с целью деполитизировать государственную службу, которая к тому времени (56 лет спустя) оказалась чрезвычайно политизированной. Набор запретов на участие госслужащих в политике неоднократно оспаривался как в судебном порядке, так и попытками проведения соответствующих законов (один из них прошел и палату

¹⁴⁷ 1883—1983: One Hundred Years of the Civil Service Act. http://www.rbhayes.org/hayes/content/files/Hayes_Historical_Journal/1883—1983_one_hundred_years_of_the_civil_service_act.htm.

¹⁴⁸ Article XXIV. Proposed 1962; Ratified 1964. www.constitution.org/cons/constitu.htm.

представителей и сенат и был ветирован президентом Бушем-ст.). Эта борьба отражает сопротивление даже робким попыткам ограничить крайнюю политизированность государственных служащих.

Закон был предложен консервативным сенатором — южанином от штата Нью-Мексико по итогам избирательной кампании 1938 г., когда огромное агентство общественных работ (*Works Progress Administration*) использовало свои ресурсы для продвижения кандидатов правящей Демократической партии. Последние примеры правоприменительной практики этого законодательства зачастую, если не всегда, затрагивают республиканцев¹⁴⁹. Любопытно сопоставить, на чьей стороне выступает подавляющее большинство государственных служащих как тогда, в 1938-м, так и в настоящее время.

Следует подчеркнуть, что политизация не просто никуда не делась, но качество «новой» политизации резко ухудшилось. Если политизация до 1883 г. определялась избирателем, то после — самими чиновниками, заинтересованными, согласно гипотезе Нисканена, в максимизации бюджетных расходов и соответственно в победе партии, ставящей на бюджетную экспансию.

Так, по мнению известного исследователя М. Крозье, «в США... характер назначения бюрократических служащих президентом теоретически вроде бы должен обеспечивать сильные позиции политического руководства, оставляя за бюрократией положение подчиненных структур. Однако на практике поспешность рекрутирования кадров, краткосрочность их пребывания в должности и отсутствие партийной дисциплины и единой концепции поведения увеличивают власть бюрократии намного в большей степени, чем того следовало бы ожидать. В результате бюрократические служащие, в реальности значительно дистанцированные от политического руководства, имеют возможность осуществлять пусть узкую, но совершенно не поддающуюся контролю, независимую властную политику» (*Self, 1985. P. 142—143; Спиридонова, 1997*).

Локальный успех в борьбе за «права чиновников» — предоставление на выборах президента права голоса жителям (так или иначе большинство из них связано с федеральной государственной службой) федерального округа Колумбия (г. Вашингтон), каковое было введено как раз для деполитизации, стало индикатором состояния данной проблемы (рис. ПШ.1).

Легко догадаться, что и при прежнем — до реформы 1883 г. — порядке голосование было бы столь же «однопартийным», однако каждый раз в пользу партии действующего президента. Теперь оно каждый (уже 11-й) раз оказывается в пользу одной-единственной партии — партии «нового курса», партии «Великого общества» (т.е. великого государства и огромных бюджетных расходов) — Демократической партии США.

Подходный налог

В 1913 г. была ратифицирована XVI поправка к Конституции США, существенно расширившая налоговые полномочия конгресса. Ранее попытки законодательно установить подходный налог терпели неудачу (например, в 1895 г. в деле *Pollock v. Farmers' Loan & Trust Co*)¹⁵⁰. Таким образом, в демократической системе США произошли важные перемены: «XVI поправка к Конституции дала Конгрессу право устанавливать и взимать федеральный подходный налог (ставший важнейшим источником доходов бюджета). С тех пор устанавливаемые им подходные налоги составляют основную часть бюджетных поступлений»¹⁵¹. В 1913 г. федеральные расходы составляли в бюджете США только 2,5% (сегодня они выросли почти в 10 раз и в 2008 г. составили 21%¹⁵²). Поэтому если измерять размер госаппарата по этому критерию, то можно сказать, что его рост во многом был спровоцирован 16-й поправкой.

Государство всеобщего благосостояния, «прогрессистская эра»

¹⁴⁹ См., к примеру: бывший полицейский чин, а впоследствии сенатор штата Юта Джон Грейнер: <http://www.deseretnews.com/article/650203448/Police-chief-plans-to-stay-in-Senate-race.html>; шериф графства Ли, штат Флорида, М. Скотт, выступивший в форме на митинге в поддержку Сары Пейлин как кандидата в вице-президенты в 2008 г. <http://www.naplesnews.com/news/2008/oct/07/feds-investigate-lee-sheriff-scott-palin-rally-app/> и т.п.

¹⁵⁰ http://www.law.cornell.edu/supct/html/historics/USSC_CR_0157_0429_ZS.html.

¹⁵¹ История государства и права зарубежных стран. Гл. 2: Соединенные Штаты Америки. www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/istrp/41.php.

¹⁵² <http://www.cbo.gov/ftpdocs/99xx/doc9912/11—2008-MBR.pdf>.

Основа американского федерализма — штаты, предшествовавшие образованию федерации. До начала индустриализации и победы Севера в Гражданской войне штаты фактически оставались на значительной территории страны единственными органами государственной власти. Отсюда крепкие традиции самоуправления штатов: даже после образования США долгое время каждый штат рассматривался как государственная единица. Бесспорно, «в американском политическом менталитете исторически сложился устойчивый стереотип недоверия ко всякому правительству, особенно центральному, и к его агентам — аппарату исполнительной власти» (Комаровский, 2003). И отцы-основатели США видели в государстве прежде всего защитника индивидуальных гражданских прав от самого государства, считавшегося в ту пору наибольшей угрозой. Однако, начав в 1776 г. с защиты индивидуальных прав, государство превратилось к 1913 г. в гаранта экономического благосостояния. В основе этого во многом лежат изменения, вызванные Гражданской войной.

Гражданская война, установив главенство федеральной власти над штатами, создала основу для роста влияния групп интересов. Первая такая группа — ветераны Гражданской войны — стала оказывать систематическое давление на Казначейство. В итоге размер пенсий ветеранов, которые первоначально получали право на пенсию только в случае ранения во время войны, к 1870 г. составил 286 млн долл. (в долларах 1990 г.) и, хотя должен был бы затем снизиться, вырос до 1548 млн долл. к 1890 г. Это произошло потому, что республиканцы, преобладавшие в то время в Белом доме, стремились заполучить политическую поддержку ветеранов¹⁵³.

Влияние групп интересов продолжало расти. К концу XIX — началу XX в. в США действовали гигантские тресты или монополии. В противовес им стало возникать широкое антитрестовское движение, сопровождавшееся ростом активности рабочих профсоюзов, ростом требований ввода государственной системы социальной защиты и пр. То есть в США возник ярко выраженный общественный запрос на рост государственного патернализма.

В ответ федеральное государство США начинало постепенно аккумулировать все больше полномочий в своих руках. В платформе популистов 1892 г. говорилось, что полномочия правительства как органа, представляющего интересы всех граждан, необходимо расширить, чтобы положить конец угнетению, несправедливости и бедности в нашей стране. Началась «прогрессивистская эра».

В итоге в 1887 г. была создана Комиссия по торговле между штатами (Interstate Commerce Commission), в 1890 г. принят первый антитрестовский Закон Шермана (Акт с целью защиты торговли и коммерции от незаконных ограничений и монополии), но он часто применялся не по прямому назначению, так как произвольное судебное толкование Закона приравнивало профсоюзы к монополиям, а забастовки рабочих — к «сговорам с целью ограничения торговли».

Требование «обновления» экономической и социальной политики все настойчивее начинало звучать и в обеих партиях: Республиканской и Демократической. В ответ на эти требования «правительства штатов проявили еще большую активность в принятии отдельных законов, регулирующих деятельность корпораций, а также при разработке соответствующего социального законодательства. В администрации штатов создавались комиссии, бюро и департаменты, которые занимались вопросами улучшения условий труда, здравоохранения и повышения жизненного уровня граждан, социально обделенных в индустриальном обществе. Именно тогда, как писал историк У.-Р. Брок, и были заложены основы государства всеобщего благоденствия XX в.» (Шлезингер-мл., 1992. С. 338—339).

Новый национализм Т. Рузвельта

Требования обновления политики в пользу роста социальной составляющей сначала выдвигались как оппозиционные руководству партий, затем они стали все больше захватывать умы партийной верхушки, правительственных кругов. Итогом стало изменение политики президента-республиканца Т. Рузвельта (1901—1909), выступившего с идеями «нового национализма», а затем президента-демократа В. Вильсона (1913—1921), провозгласившего неолиберальную теорию «новой демократии», «новой свободы». Основой теории «нового национализма» Рузвельта послужило требование расширения прерогатив президента с тем, чтобы национальное правительство начало осуществлять контроль над деятельностью трестов с целью их

¹⁵³ Holcombe R.G. Federal Government before the New Deal//www.independent.org/publications/article.asp?id=360.

регулирования, обуздания «нечестной игры»». Это ознаменовало рождение эры нового государства — не только защитника прав граждан, «ночного сторожа», но и государства всеобщего благосостояния.

Новая демократия В. Вильсона

Этот курс был продолжен в рамках «новой демократии» В. Вильсона. Во время избирательной кампании он объявил себя врагом монополии, требуя не уничтожения трестов и не регулирования их по методам Рузвельта, а снятия всех препонов для развития бизнеса, прежде всего среднего и мелкого, путем обуздания «нечестной конкуренции», результатом которой, как он считал, и был монополизм. На основе Закона Шермана в период правления Вильсона начались первые процессы по разделу корпораций-монополий.

Тогда же был установлен контроль над банковской деятельностью путем создания в 1913 г. Федеральной резервной системы (ФРС) во главе с Советом управляющих (в него входили министр финансов, контролер денежного обращения и 15 членов, назначаемых президентом с согласия сената). ФРС в составе 12 национальных резервных банков, аккумулирующих значительные финансовые резервы, должна была контролировать выпуск денежных банкнот, устанавливать проценты по кредитам и обладала функциями налогового агента государства.

В 1914 г. для сбора информации и привлечения к суду лиц и корпораций, замеченных в нарушении антитрестовского Закона Шермана, на основе Акта о федеральной торговой комиссии была создана Федеральная торговая комиссия.

Таким образом, можно сказать, что «реформы “прогрессивистской эры” представляли собой еще первые, крайне непоследовательные шаги по пути приспособления американского государства и общества к новой обстановке... С этого времени регулирование экономики и социальных отношений начинает занимать все более важное место в деятельности государства, в законодательстве»¹⁵⁴.

Первая мировая война

Уже «накануне Первой мировой войны была детально разработана концепция государственного вмешательства в экономику как инструмента расширения демократии. Война лишь укрепила такое понимание» (*Шлезингер-мл., 1992. С. 341*). В период Первой мировой войны (с 1917 г. — момента вступления США в войну) федеральное правительство расширило свою власть до беспрецедентного масштаба. Вместе с тем меняется главное направление его регулирующего вмешательства в экономическую и социальную сферы. Не борьба с монополизмом корпораций, а затем и самой войной, но военная мобилизация экономики, планомерное материальное обеспечение военных нужд выступают на первый план с этого времени. Решительное расширение государственного контроля над производством, пресечение анархических тенденций в экономике потребовали создания единого центра по руководству военными предприятиями, транспортом, средствами связи, снабжения населения и армии продовольствием и пр. Результатом стали усиление власти президента, введение чрезвычайного законодательства, возникновение новых административных военно-регулирующих органов и принудительное картелирование в ряде отраслей промышленности.

Среди вновь созданных госорганов отметим следующие: Продовольственная администрация (для экономии продовольствия и распределения его между мирным и военным населением); Топливная администрация (упорядочение работы топливной системы, ликвидация роста перебоев с топливом); жесткое регулирование внешней торговли — Военно-торговое управление (более тысячи наименований товаров запрещено к вывозу); Военно-промышленное управление (координация снабжения США и их союзников, изыскание и распределение материальных ресурсов, рабочей силы). Под контроль государства переходит вся транспортная система: национализируются железные дороги, регулируется флот и в конечном счете вся экономика¹⁵⁵.

¹⁵⁴ История государства и права зарубежных стран. Гл. 2.: Соединенные Штаты Америки. www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/istrp/41.php.

¹⁵⁵ Higgs R. Crisis and Leviathan: Critical Episodes of American Government. N.Y.: Oxford University Press, 1987; Holcombe R.G. Federal Government before the New Deal. www.independent.org/publications/article.asp?id=360.

Историки отмечают: «война, требующая особых условий политической стабильности, способствовала и дальнейшему усилению регулирующей роли государства в сфере социальных отношений, активизации его идеологических функций, в частности проповеди идеалов “классового партнерства”»¹⁵⁶. С этой целью были созданы: Военно-трудовое управление (для разрешения конфликтов на предприятиях военной промышленности); Управление военно-трудовой политики (выработка общих принципов национальной политики по вопросам условий труда рабочих, разрешения трудовых споров и т.д.). В регулирующие органы включались также лидеры профсоюзов, призванные от имени рабочих заключать соглашения с министерствами о ставках оплаты труда, о разрешении трудовых споров и пр. Непосредственно включился в разрешение трудовых споров и президентский аппарат. Так, в 1917 г. создается специальная президентская посредническая комиссия во главе с министром труда для разрешения наиболее острых трудовых конфликтов.

Финансировалась война за счет налоговой реформы, увеличившей подоходный и косвенные налоги с одновременным высоким отчислением от прибылей, особенно в военной промышленности; с 1916 г. вводится ретроспективный налог на все прибыли. Если при вводе подоходного налога в 1913 г. его максимальная ставка составляла 7% на доходы свыше 20 000 долл., то из-за войны она выросла до 77% на доходы свыше 4000 долл.¹⁵⁷ Если в расчете на одного человека правительственные расходы составляли в 1916 г. 83,60 долл. (в долларах США 1990 г.), то к 1919 г. они достигли 1 329,77 долл. на человека¹⁵⁸.

Гардинг, Кулидж, Гувер

Республиканские администрации президентов Г. Гардинга и К. Кулиджа сократили огромные расходы В. Вильсона (на самом деле даже в этом случае сокращение расходов в действительности было вызвано исключительно снижением военных расходов, прежде всего транспортной составляющей). Однако, например, лозунги о снижении ставок подоходного налога при администрациях Гардинга и Кулиджа привели к тому, что самая высокая предельная ставка была снижена в 1925 г. только до 25% (в 1913 г. она составляла 7%). Существенно понижен был и уровень налогооблагаемого дохода¹⁵⁹.

Однако рост расходов в период правления Г. Гувера не был сравним с довоенным уровнем и превысил даже динамику первых 7 лет «Нового курса» Ф. Рузвельта. К 1927 г. федеральные расходы на душу населения упали до 180,57 долл. (в сравнении с 1 329,77 долл. в 1919 г.), однако резкий спад был обусловлен только снижением военных расходов. На самом деле расходы резко выросли по сравнению с предвоенным уровнем (до Первой мировой войны невоенные расходы составляли менее 30 долл. на душу населения, в 1916 г. — 83,60 долл., в 1924 г. они достигли уже 70 долл.¹⁶⁰). Рост госрасходов на торговлю составил 13% в год, на сельское хозяйство — 11, на образование — 10, на федеральное обеспечение правопорядка — 17, на торговлю — 17,5, на коммунальные услуги — 12,7% в год на протяжении всех 1920-х гг.¹⁶¹

Конец президентства Гувера нельзя рассматривать в отрыве от экономического контекста — Великой депрессии. Так, за период с 1929 по 1933 г. федеральные расходы повысились на 259%, а совокупные расходы — на 188% (военные расходы составляли около половины всего бюджета). За весь период правления Гувера реальные федеральные расходы на душу населения выросли на 88%.

¹⁵⁶ История государства и права зарубежных стран. Гл. 2: Соединенные Штаты Америки. www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/istrp/41.php.

¹⁵⁷ *Holcombe R.G.* Federal Government before the New Deal. www.independent.org/publications/article.asp?id=360.

¹⁵⁸ *Ibidem*.

¹⁵⁹ *Holcombe R.G.* The growth of the federal government in the 1920s. // *Cato Journal*. www.cato.org/pubs/journal/cj16n2-2.html.

¹⁶⁰ *Holcombe R.G.* The growth of the federal government in the 1920s. // *Cato Journal*. www.cato.org/pubs/journal/cj16n2-2.html.

¹⁶¹ Отчасти быстрый рост правоохранительной составляющей был вызван Сухим законом, введенным 18-й поправкой к Конституции США в 1919 г. (он просуществовал до 21-й поправки 1933 г.). С 1920 по 1930 г. федеральные расходы на рост контроля за оборотом алкоголя выросли с 2 млн долл. до 12 млн... Очевидно, что Сухой закон рассматривался не как цель, а как средство для увеличения госрасходов. Сухой закон, вероятно, наиболее заметная область, в которой федеральное правительство пыталось увеличить контроль над поведением американцев на протяжении 1920-х гг. *Holcombe R.G.* Federal Government before the New Deal. www.independent.org/publications/article.asp?id=360.



Источник: *Holcombe R.G. The Growth of the Federal Government in the 1920s. // Cato Journal. www.cato.org/pubs/journal/cj16n2-2.html.*

Рис. III.2. Совокупные расходы федерального правительства, % к ВВП; 1920—1940 гг.

На рис. III.1 хорошо видно, что и 1920-е гг. были периодом существенного роста расходов федерального правительства. Поэтому «Новый курс» не внес новаций в экономическую политику, а только продолжил эту тенденцию, что наглядно проиллюстрировано на рис. III.2.

Что касается непосредственно роста численности госаппарата, то, например, в Министерстве торговли (одной из основных целей которого была популяризация американских товаров за границей) она росла на протяжении 1920-х гг. на 13% в год, утроившись к концу правления Гувера (он, кстати, был министром торговли при Гардинге и Кулидже)¹⁶².

Великая депрессия

Мощным импульсом, усилившим вмешательство государства в экономику в условиях мирного времени, стал мировой экономический кризис 1929—1933 гг., вызвавший резкое сокращение объема производства, разорение и банкротство промышленных, торговых и финансовых фирм, массовую безработицу (каждый третий рабочий лишился работы). Общий объем продукции промышленности США в 1932 г. был равен примерно 54% докризисного 1929 г., прекратила существование пятая часть всех банков США, распроданы за неуплату долгов и налогов сотни тысяч фермерских хозяйств.

Великая депрессия 1929—1932 гг. резко расширила политические возможности наращивания размеров и мощи государства, в том числе в сфере налогообложения, помощи бедным и т.п. Проведенный выше анализ показывает, что Ф. Рузвельт лишь продолжил политику наращивания госрасходов, которая была начата его предшественниками.

Весной 1933 г., когда кризис достиг своего апогея, на пост президента вступил кандидат Демократической партии Ф. Рузвельт. При Рузвельте рост госаппарата достиг беспрецедентных размеров (рис. III.1). Ниже приведен краткий перечень госорганизаций, созданных в период его правления.

¹⁶² *Holcombe R.G. The growth of the federal government in the 1920s. // Cato Journal. www.cato.org/pubs/journal/cj16n2-2.html.*

Контроль над банковской системой — создание Федеральной корпорации страхования вкладов, Федеральной корпорации страхования ссуд и сбережений, Федеральной комиссии по ценным бумагам и биржам. Стабилизация промышленности — создание Национальной администрации восстановления промышленности. Защита от безработицы — Ассоциация общественных работ (на ее организацию было выделено 3,3 млн долл.), Администрация по оказанию чрезвычайной помощи через прямые выплаты дотаций штатам, Администрация по реализации общественных работ (строительство объектов инфраструктуры). Регулирование сельского хозяйства — создание административного органа по регулированию сельского хозяйства. В процессе осуществления этих программ было потрачено не менее 13 млрд долл.

Социальная политика — создание Национального управления по трудовым отношениям (решение трудовых конфликтов), создание (впервые в истории Америки) разветвленной государственной системы социальной защиты населения, Администрации по переселению (с 1937 г. — Администрация по охране фермерских хозяйств) для помощи фермерам. Создание Федеральной службы посредничества и примирения (разрешение споров между предпринимателями и рабочими), Национального управления по трудовым отношениям.

В результате административной реформы 1939 г. создано Исполнительное управление президента (ИУП), в состав которого включались аппарат Белого дома, Бюджетное бюро и Управление планирования национальных ресурсов. В результате предоставленного президенту конгрессом неограниченного права осуществления реорганизации федеральных агентств были созданы два новых структурных подразделения президентской власти — Федеральное агентство общественных работ и Агентство ценных бумаг (для руководства осуществлением принятых программ). На основании Закона о занятости (1946) учрежден Совет экономических консультантов (он готовит ежегодный доклад по экономике для президента).

Результатом такой политики стало беспрецедентное разбухание государственного аппарата. Л. Уорвик приводит данные о росте числа занятых в государственных учреждениях США с 4,1% в 1900 г. до 16,8% в 1965 г. (*Warwick, 1978. P. 3*). Федеральные расходы при администрации Рузвельта выросли с 1933 по 1940 г. на 74%.

Вторая мировая война увеличила государственное присутствие в экономике (табл. ПИ.1, ПИ.2).

88% роста занятости в государственном секторе было вызвано ростом числа занятых в вооруженных силах, в Управлении почт (связано с ростом объема почтовых сообщений на 65% — с 26,4 млрд писем в 1939 г. до 43,6 млрд в 1949 г.) и в Администрации по делам ветеранов.

Таблица ПИ.1

Изменение занятости в федеральном секторе с 1939 по 1949 г.

Занятые				
Сектор	1939^a, тыс. чел.	1949^b, тыс. чел.	Изменение численности с 1939 по 1949 г., тыс. чел.	% (к общему изменени ю с 1939 по 1949 г.)
Гражданские сотрудники военных ведомств	222 648	879 875	657 227	55,8
Почтовые службы	291 114	517 743	226 629	19,2

Администрация ветеранов	38 493	195 488	156 995	13,3
Министерство торговли	13 469	46 830	33 361	2,8
Министерство финансов	60 216	89 682	29 466	2,5
Министерство юстиции	10 075	25 925	15 850	1,3
Государственный департамент	6 249	21 203	14 954	1,3
Другие	290 041	332 896	42 855	3,6
Всего	932 305	2 109 642	1 177 337	100

^a Декабрь; ^b июнь.

Источник: Rockoff H. World War II and the Growth of the U.S. Federal Government. 1998.

Таблица ПII.2

Агентства, созданные до и во время Второй мировой войны

	Количество	%
Созданные агентства (1935—1945)	131	100,0
Упраздненные агентства 1939—1944	9	6,9

1945	46	35,1
1946	14	10,7
1947	23	17,6
1948 и после	8	6,1
Выжившие	20	15,3
Судьба неизвестна	11	8,4

Источник: Rockoff H. World War II and the growth of the U.S. Federal Government. 1998.

«Великое общество» Л. Джонсона

После Ф. Рузвельта активный период социального реформаторства США наступает в 1960-х гг., когда президент-демократ Л. Джонсон провозгласил программу создания «великого общества» с целью стимулировать развитие экономики путем обеспечения соответствующего уровня занятости, потребления и «борьбы с бедностью» [в США в 1964 г. бедных насчитывалось 36,4 млн человек, что составляло около 20% населения (*Шлезингер-мл., 1992. С. 353—355*)]. Осуществление программы требовало многомиллионных государственных затрат и перераспределения средств от более состоятельной части населения к менее состоятельной.

Закон об экономических возможностях (1964) предусматривал мероприятия по профессиональной подготовке и обучению безработной молодежи; созданию «трудовых корпусов», «молодежных корпусов по месту жительства»; выдачу льготных займов бедствующим фермерам и сельскохозяйственным рабочим и пр. В 1965 г. введены программа «Медикэр» (оплата медицинских счетов получателей пособий по бедности) и программа «Медикейт» (помощь пенсионерам в оплате их счетов по болезни). Тогда же были разработаны программы субсидирования части расходов бедняков на продукты питания, приняты меры по оказанию помощи малообеспеченным семьям в аренде и финансировании строительства жилищ. Осуществление программ привело к созданию новых специализированных агентств: Ведомства экономического содействия и др.

Построение «великого общества», свободного от бедности и безработицы, затормозилось войной во Вьетнаме и начавшейся «великой инфляцией».

Именно в 1960-х гг. центральное правительство стало вмешиваться в новые сферы общественной жизни («гражданские права», защита окружающей среды, техника безопасности на производстве, охрана труда, общественные организации и социальное обеспечение малоимущих слоев), а расширение регулирующих функций федеральных органов сопровождалось заметным ростом административного аппарата на всех

уровнях, вплоть до штатов и муниципальных образований. Объем законодательства о гражданской службе настолько вырос, что, когда в 1963 г. в США была предпринята попытка кодификации этих нормативных актов, их оказалось более 1,5 тыс.¹⁶³ Численность федеральных служащих за 30 лет, начиная с 1950 г., увеличилась на 34%, а число служащих в администрации штатов и коммунальных органов — на 212%. В 1950 г. в этих учреждениях было занято в 2 раза больше служащих, чем в федеральной администрации, а 30 лет спустя — уже в 4 раза. В 1960 г. расходы федеральной администрации страны по оплате различных товаров и услуг превышали соответствующие расходы всех административных органов в штатах и на местах, вместе взятых; в 1980 г. правительства штатов и местные административные органы израсходовали на эти цели уже вдвое больше средств¹⁶⁴.

Современные тенденции

Подводя итоги, отметим, что XX век отмечен беспрецедентным ростом размера и власти госаппарата не только в США, но и в большинстве развитых стран мира. В случае США доля государственных расходов возросла с 7% валового национального продукта в 1890 г. до 37,9% в 1974 г.¹⁶⁵; в Великобритании за тот же период — с 8,9 до 59%¹⁶⁶. Кроме того, в XX в. бюрократические организации обрели право на почти не ограниченное нормотворчество. «Всевозможные инструкции, правила и другие подзаконные акты во многом определяют жизнь гражданина в современном обществе. Они нередко длинны и запутаны, что дало основание Л. Нилу горько иронизировать: «Для написания американской Декларации независимости потребовалось 300 слов, в то время как правила ЕЭС, касающиеся экспорта утиных яиц, содержат около 27 тыс. слов»¹⁶⁷.

Сегодня американская Комиссия по управлению персоналом является крупнейшим в мире работодателем, отвечая за конкурсный набор кадров для 150 федеральных министерств, управлений и агентств США, где занято около 2,8 млн человек (*Торшин, 2002*). Однако разбухание госаппарата ведет ко множеству проблем. Усиление роли и влияния бюрократии все авторы объясняют объективными причинами, и прежде всего растущей дифференциацией общества, требующей включения дополнительных рычагов государственного регулирования, функции которых и выполняет бюрократия. Однако реальный эффект такого регулирования выглядит достаточно удручающим. Вот что пишет Дж. Уилсон о бюрократии США: «В настоящее время делегированные полномочия позволяют назначенным чиновникам решать в довольно широких пределах, кто будет владеть телевизионной станцией, какие устройства в целях безопасности должны иметь автомобили, какие направления научных исследований будут поощряться, какие лекарства появятся на рынке, какие диссидентские группы подпадут под расследование, какие дымы будут извергать заводские трубы, слияние каких корпораций будет дозволено, как использовать национальные леса, какую цену получают фермеры за свою продукцию» (*Уилсон, 1995. С. 371*). По мнению К. Мейера, «бюрократии становятся институтами, принимающими политические решения» (*Mejer, 1979. P. 67*).

Многочисленные правительственные агентства США в совершенстве имитируют полезную деятельность. Администрация по продовольствию и лекарствам, например, предостерегала граждан от поедания коробок из-под конфет, которые дарят на День святого Валентина. Другое ведомство выработало государственный стандарт в сфере производства мышеловок, в документе было 700 страниц. Другим важным занятием

¹⁶³ Пушкарева Г.В. Государственная бюрократия как объект исследования. www.ecsocman.edu.ru/images/pubs/2004/09/13/0000176203/009Pushkareva.pdf.

¹⁶⁴ По другим оценкам, рост числа федеральных служащих за этот период не был столь резким. «Число федеральных служащих росло медленнее, чем общая численность населения. В 1949 г. насчитывалось 2,1 млн федеральных служащих. В последующие 35 лет население страны увеличилось на 90 млн человек, а число федеральных служащих — на 800 тыс. человек. Иными словами, в 1949 г. на тысячу американцев приходилось 13,9 федеральных чиновника, а в 1984 г. — лишь 12,3. Таким образом, за время жизни последнего поколения процент занятых на федеральной службе фактически снизился. Более того, примерно треть, или свыше 1 млн федеральных служащих, не считая кадровых военных, была занята в системе национальной обороны и 660 тыс. — на почте. Следовательно, на военное ведомство и почту приходилось в 1984 г. 60% федеральных служащих». Федеральный бюджет составлял в 1954 г. 19,4% ВВП, а через 30 лет — 22,9% (*Шлезингер-мл., 1992. С. 353—355*).

¹⁶⁵ По другим оценкам: от 2,5% ВВП в 1913 г. до 22,5% ВВП в 1990 г. (*Holcombe R.G. The growth of the federal government in the 1920s. // Cato Journal. www.cato.org/pubs/journal/cj16n2-2.html*).

¹⁶⁶ *Etzioni-Halevy E. Bureaucracy and Democracy. L., 1983; Пушкарева Г.В. Государственная бюрократия как объект исследования. www.ecsocman.edu.ru/images/pubs/2004/09/13/0000176203/009Pushkareva.pdf*.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

американских бюрократов стала защита всех униженных и оскорбленных. Кто-то, например, внес в список охраняемых видов снежного человека, которого так пока никто и не поймал. А Федеральное агентство по защите избирательных прав решило защитить права иноязычных избирателей: было решено печатать избирательные бюллетени на соответствующих языках. От Северной Каролины потребовали выпустить бюллетени на языке индейцев ламби. В ответ пришел запрос на проведение научной работы по созданию языка ламби, поскольку сами индейцы свой язык уже давно забыли. Научные изыскания стали у американских чиновников любимым предлогом для освоения денег. Так, Федеральная администрация по авиации в начале 1980-х гг. потратила 57,8 тыс. долл. на биометрическое обследование стюардесс. Выяснилось, что средняя длина носа средней стюардессы составляет 5,53 см. Национальный институт психического здоровья выделил грант в размере 97 тыс. долл. на исследование «социально-поведенческих структур» в перуанском борделе¹⁶⁸ и т.п.

Из истории реформ государственной службы в Великобритании с середины XIX в.

Рост государственного аппарата стал для Великобритании долговременной тенденцией на протяжении большей части XX в. Однако основы такой динамики заложены были еще во второй половине XIX в., когда в Викторианскую эпоху были сформированы первые структуры современной государственной службы Великобритании.

Традиционно в Англии не доверяли властным структурам, поэтому долгое время здесь, как и в США, не существовало аппарата профессиональной гражданской государственной службы¹⁶⁹. Специалисты отмечают: «министерства, штат которых составляли клерки, появились в этой стране достаточно рано, еще во второй половине XVIII в. Однако должности в них покупались и продавались держателями королевских патентов так, словно они были частной собственностью. Некоторые функции выполнялись лицами, для которых служба не являлась основным занятием, и они совмещали их с другими обязанностями. На чиновников смотрели как на личных помощников держателя должности у короны, получавших часть дохода от патента. Государственные должности предоставлялись в порядке патронажа, система экзаменов или конкурсов отсутствовала, процветал nepотизм»¹⁷⁰.

Реформы 1830-х гг.

Индустриализация стала основным стимулом к увеличению государственного аппарата. Развивающиеся города нуждались в обеспечении элементарными удобствами: водоснабжением, канализационными системами, полицейскими службами, системами пожаротушения и т.д. Для обеспечения этих потребностей в конце XVIII — начале XIX в. в соответствии с принятыми парламентом актами в округах Великобритании были созданы специальные агентства (*Improvement Districts*). Однако такие разовые меры не приносили успеха отчасти из-за немалой коррумпированности муниципальных органов (*Redlich, Hirst, 1903. P. 116; Abramovitz, Eliasberg, 1957. P. 9*). Ответом стали реформы, проведенные в 1830-х гг.

Парламентская реформа 1832 г. (*Parliamentary Reform Act of 1832*) увеличила численность электората, сделала парламент в большей мере подотчетным обществу и повысила качественный уровень правительств на местах, поскольку сузилась возможность контролировать парламент через подкуп местного электората.

Закон о бедных 1834 г. (*Poor Law Amendment Act of 1834*) заложил основы государственного регулирования. «Его акцент на более рационально организованном оказании помощи стал основой для неравного, неадекватного, но все же постепенного роста числа институтов защиты — не только приютов и трудовых домов, но и лазаретов, домов престарелых, сиротских приютов и даже учреждений наподобие школ.

¹⁶⁸ Бюрократический централизм // Деньги. 2008. № 8(663). www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=858089&print=true.

¹⁶⁹ «Многие функции, принадлежащие в континентальной Европе государству, в англосаксонском мире реализовывались в частном порядке, фактически представляя собой своего рода услугу на рынке (вплоть до существования частных тюрем)». (*Княгинин В.* От «административного» государства к «рыночному». www.rusrev.org/content/reviiew/default.asp?shmode=8&ida=1525&ids=137).

¹⁷⁰ *Василенко И.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Vasil/01.php.

Подчинив местных попечителей (*Guardians*) Центральному совету уполномоченных (*Central Board of Poor Law Commissioners*) и его инспекторам, Закон ввел важный орган британского правительства — местную администрацию, функционирующую на основе установленных центральными органами стандартов под надзором и инспекцией национального правительства. В течение последующих пятидесяти лет, пока реформы местного самоуправления 1888 и 1894 гг. (*Local Government Acts of 1888 and 1894*) не ввели окружной, городской и сельский советы, такие структуры несли вместе с санитарными властями растущее административное бремя на местах вне больших административных единиц» (*Abramovitz, Eliasberg, 1957. P. 10*).

Акт о городских корпорациях 1835 г. (*Municipal Corporations Act of 1835*) стал фундаментальной реформой городского управления. Городское избирательное право расширено на все категории налогоплательщиков, создан городской совет как юридическое лицо, представляющее местную коммуны. Власть новых советов была первоначально довольно ограниченной, однако, поскольку советы оправдали себя, их власть была впоследствии законодательно расширена (*Redlich, Hirst, 1903. P. 116; Abramovitz, Eliasberg, 1957. P. 10—11*).

Создание госаппарата

К середине XIX в. начали обостряться дискуссии о границах государственного вмешательства (в сфере, которую сегодня определяют как «смешанные общественные блага»). С точки зрения ряда участников дискуссии, вложения частного капитала в транспортную инфраструктуру были совершенно недостаточными. Например, отмечалось, что «строительство железных дорог замедлилось, как только это дело потеряло в прибыльности, в то время как в бюрократической Франции Наполеона III они возводились высокими темпами. Журнал *The Economist* писал в 1856 г.: «История с нашими железными дорогами поколебала наши устоявшиеся предрассудки. Нам необходимо строить гавани, огромные корабли и флот, а также дренажную систему и систему водоснабжения. Как же сделать всю эту работу? Наша надежда на частную инициативу провалилась. Может быть, нам пора начать подражать нашим соседям и доверить правительству больше, чем когда-либо?» И британцы начали подражать»¹⁷¹.

В 1850—1870 гг. в Англии была осуществлена реформа Норткота—Тревельяна¹⁷², заложившая основы постоянной, профессиональной службы. Она отменила систему патронажа и ввела открытые конкурсные экзамены для поступления на службу, в результате чего сформировался современный институт английской бюрократии. Специалисты отмечают: «Его признанными чертами стали откровенно классовый характер, кастовость, жесткое иерархическое деление на высшие и низшие классы, замкнутость и изолированность от общества, бесконтрольность, анонимность и секретность»¹⁷³. Персонал всех министерств объединила гражданская служба с новыми правилами продвижения по службе, оплаты и назначения пенсий. Можно сказать, что именно эта реформа заложила основы современной гражданской службы в Великобритании, которая вплоть до 70-х гг. нашего века не подвергалась каким-либо конструктивным изменениям. Отличительной чертой английской административной системы, сложившейся к началу XX в., явилось разделение политической и административной сфер. Все дела министерств, даже самые мелкие, осуществлялись самими министерствами, а чиновники рассматривались лишь как клерки. Гражданская служба существовала отдельно от политической¹⁷⁴ (или парламентской) Службы короны»¹⁷⁵. К концу XIX в.

¹⁷¹ Бюрократический централизм // Деньги. 2008. № 8(663). www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=858089&print=true.

Надежда групп интересов получить доступ к бюджетным ресурсам, таким образом, возродила действительно веками устоявшиеся предрассудки о чудесных свойствах государства и его надзора. В этой дискуссии принцип разумной прибыльности вложений был, очевидно, отвергнут. При этом не выдвигался никакой другой, кроме сравнения протяженности железных дорог с аналогичным показателем во Франции. Поскольку в настоящее время в большинстве стран мира с наибольшей протяженностью железных дорог давно стоит вопрос об убыточности вследствие малой загруженности большого числа железнодорожных линий и веток, сложно утверждать, что именно такой критерий стоило принять в середине XIX в.

¹⁷² Английские исследователи полагают, что эта реформа дала английскому правящему классу бюрократию — орудие контроля над государственным аппаратом.

¹⁷³ Крылова Н.С. Научно-техническая революция и государственный аппарат в Великобритании. law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1139986.

¹⁷⁴ Причины того, что в Великобритании, в отличие от многих западных стран, развился институт «неполитической гражданской службы» коренятся в исторически сложившемся отношении чиновников к должности как к частной

высшие чиновники постепенно начинают вносить предложения по политическим вопросам. С 1940 г. было официально признано, что политические рекомендации министрам — обязанность высших чиновников министерств (на уровне секретарей-помощников и выше).

С Викторианской эпохи (когда в Великобритании особенно быстро шла индустриализация) начинается неуклонный процесс разбухания государственного аппарата. Историки О. Макдонах и Г. Паррис отмечают рост государственного вмешательства в этот период: государственный контроль над бедностью, условиями работы, железными дорогами, шахтами, здравоохранением и образованием. Они подчеркивают: расширение функций государства в такие сферы создало угрозу разрастания бюрократии, что противоречит традиционному представлению о тощем и слабом викторианском правительстве. По мнению Макдонаха, в этот период в Великобритании произошла настоящая «революция в правительстве» — экспансия государства, вызванная растущей урбанизацией, индустриализацией и пауперизацией страны (*MacDonagh, 1958; Parris, 1965*).

История почтовой службы и столичной полиции (*Metropolitan Police Force*) Великобритании, превратившихся в Викторианскую эпоху в две гигантские бюрократические структуры, хорошо иллюстрирует этот тезис.

Экспансия государственной почтовой службы началась с 1840 г. По мнению исследователей, «если Казначейство было департаментом из департаментов, то почтовая служба была бюрократией из бюрократий. В 1914 г. штат ее служащих достигал около 1/3 всех мужчин и женщин, занятых на государственной службе» (*Butler, Freeman, 1963. P. 157*). Цифры таковы: 240 000 занятых в почтовой службе против примерно 810 000 на всей государственной гражданской службе в целом). Более того, вплоть до консолидации железнодорожных компаний в 1922 г. почтовая служба, в обязанности которой входило предоставление огромного числа услуг, от управления междугородной и международной телефонной связью до продажи лицензий на использование гербов, занималась наибольшим числом деловых операций (государственных или частных) в Великобритании (*Perry, 1992*).

Столичная полиция, созданная в 1829 г., была подконтрольна Министерству внутренних дел Великобритании. Заметим, что «Законом 1835 г. ответственность за управление полицией в округах вне Лондона была передана установленным надзорным комитетам (*statutory watch committees*) в провинциальных советах. В итоге в 1856 г. каждое графство обязывалось трудоустроить оплачиваемый полицейский орган, денежное обеспечение которому предоставлялось на основании выполнения стандартов эффективности, определявшихся Министерством внутренних дел и сертифицировавшихся ее полицейскими инспекторами» (*Redlich, Hirst, 1903. P. 171; Abramovitz, Eliasberg, 1957. P. 11—12*).

Кроме того, в 1833 г. был принят первый Фабричный закон (*Factory Act*), назначивший четырех чиновников — предвестников медленно растущей национальной инспекции. Постепенно фабричные законы расширяли свое регулирование на ограничение детской занятости, часы работы, сферу занятости женщин и детей, образование работающих детей, санитарии и безопасность рабочих мест и т.д. Специальное регулирование вводилось для шахт и торгового флота, а сфера применения фабричных законов постепенно распространилась с текстильных фабрик на все большие организации вплоть до маленьких мастерских (*Hutchins, Harrison, 1911. Ch. VII, VIII, XI; Abramovitz, Eliasberg, 1957. P. 12*).

Регулирование сферы здравоохранения было начато с частных законопроектов и создания *Improvement Commissioners*, вслед за ними было принято несколько пробных общих законов и, наконец, Закон о здравоохранении 1848 г. (*Public Health Act*). Закон создал государственное учреждение по охране общественного здоровья (*General Board of Health*) со своей инспекцией, которое предшествовало созданию местного Правительственного совета 1871 г. (*Local Government Board*) и Министерства здравоохранения. Закон 1848 г. централизовал контроль над водоснабжением, канализацией, чисткой и мощением улиц. Были созданы местные органы и советы здравоохранения в областях, где смертность превышала установленный уровень. Поскольку ни принятие закона региональными правительствами, ни его применение не были

собственности, а также в стремлении буржуазии ограничить роль короля в парламенте (Акт о престолонаследии 1701 г.: членство в парламенте несовместимо с нахождением на оплачиваемой должности у короля).

¹⁷⁵ *Василенко И.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия. www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Vasil/01.php.

обязательными, потребовался Закон о здравоохранении 1875 г., который подчинил местные санитарные инспекции централизованному контролю (*Abramovitz, Eliasberg, 1957. P. 13*).

Макдонах наряду с Д. Робертс (D. Roberts) и Дж. Китсон Кларк (G. Kitson Clark) видит причины роста бюрократии в британском эмпирицизме: не имея заранее разработанных теорий, законодатели и администраторы искали наиболее эффективные решения текущих проблем и к концу XIX в. создали развитую бюрократическую систему.

Другие историки, например Г. Паррис и Дж. Харт (J. Hart), считают, что причины столь радикальных изменений следует искать в политической и социальной доктринах утилитаризма Бентама, который рассматривал государство как рационального организатора, гармонизирующего противоречивые интересы, распространяющего прогресс и увеличивающего счастье (полезность) наибольшего числа людей. По мнению экономистов М. Абрамовича и В. Елисберга, важно также, что правящий круг опирался в этот период на взгляды своих основных избирателей — джентри и деловых кругов. На протяжении XIX в. политические взгляды этих классов находились под сильным влиянием популяризированной и отчасти подпорченной версии доктрин индивидуализма и государственного невмешательства, интеллектуальной основой которых стали работы Бентама и классических экономистов. Эти доктрины, с помощью которых удалось преодолеть меркантилистский контроль, на самом деле поддерживали разнообразные законодательные реформы 1830-х гг., расширение избирательного права и создание современной гражданской службы. Они, таким образом, помогли создать политическую и административную основу для дальнейшего распространения государственного вмешательства.

Важно также помнить, что Бентам и его единомышленники-экономисты не были безоговорочными и абсолютными противниками государственного вмешательства. Они выделяли в экономике для правительства по меньшей мере две позитивные сферы: сферу защиты классов или индивидов, недостаточно просвещенных или ответственных, чтобы отвечать за себя, и сферу создания и поддержки определенных общественных сооружений и учреждений, «содержание которых не может быть в интересах отдельных лиц или небольших групп, потому что прибыль от них не сможет никогда оплатить издержки отдельному лицу или небольшой группе, хотя и сможет часто с излишком оплатить их большому обществу»¹⁷⁶. В рамках таких концепций многие или почти все классические экономисты поддерживали ввод регулирования детского труда на фабриках; меньшее их число выступало за распространение этого регулирования на женский и мужской труд. Те же идеи привели Бентама и других экономистов к поддержке предоставления государственных услуг по здравоохранению, больничному обслуживанию и начальному образованию (*Abramovitz, Eliasberg, 1957. P. 21*).

Поддерживающий такую позицию Ф. Бедарида (*Budarida, 1979. P. 79—98; Liggio, 1979*) добавляет, что и А. Смит, и такие викторианские экономисты, как Рамсей и Дж. Милль, допускали государственное вмешательство во имя всеобщей пользы. Таким образом, апологеты ограниченного государства сами создали возможность для разбухания государства. Однако Бедарида предостерегает не переоценивать влияние викторианского центрального правительства. Численность его, безусловно, росла, но рост бюрократии был ограничен экономией бюджета, ограниченностью его ресурсов, сохранявшейся на протяжении XIX в. Кроме того, индивидуалистическая этика доминировала в британском мышлении того периода. Волонтерские неправительственные организации оказывали существенную долю социальных услуг, а аристократический и высший средний классы часто занимались благотворительностью из чувства долга. Таким образом, профессор Бедарида предупреждает об опасности подмены одного мифа другим: не будучи государством *laissez-faire*, викторианское правительство не было и государством-гигантом всеобщего благосостояния. По мнению Бедарида, жесткое и дисциплинированное викторианское государство наиболее соответствовало модели «государства-жандарма» (*État-gendarme*) (*Liggio, 1979*). В 1890 г. государственные служащие составляли всего 3,5% всей рабочей силы Великобритании (*Liggio, 1979*).

Динамика государственного сектора Великобритании за рассматриваемый период приведена в табл. III.3.

Таблица III.3

Динамика занятости в госсекторе Великобритании
в 1851—1891 гг., тыс. человек

¹⁷⁶ *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Издательство социаль-но-экономической литературы, 1962. С. 648.

Госсектор	1851 г.	1891 г.	
	По данным переписи	По данным переписи	Оценочные данные
Вооруженные силы (в стране и за рубежом)	178,8	249,0	249,0
Национальное гражданское правительство	40,3	90,6	105,0—115,0
Пэры, члены парламента, члены Королевского суда и т.д.	0,9		
Почтовая служба	10,4		
Управление налоговых сборов и таможни	15,9		
Другие государственные служащие административных и военных ведомств	4,6		
Посыльные и рабочие	3,4		
Ремесленники и рабочие, занятые на верфях	5,0		
Сотрудники Ост-Индской компании	3,8	0,2	
Местные органы власти	31,0	72,0	150,0—200,0
Полиция	18,3	44,7	44,7
Другие	12,6	27,3	105,0—155,0
Всего занятых в гос. секторе	253,9	411,8	504,0—564,0
Трудоспособное население	10 447,0	14 682,0	14 682,0
Доля занятых в гос. секторе от трудоспособного населения	2,4	2,8	3,4—3,8

Примечание: Данные переписи не включают промышленных рабочих, учителей и др. Оценочные данные включают их.

Источник: *Abramovitz, Eliasberg, 1957. P. 19. III. Table 54.*

Так или иначе, но с момента основания «число госслужащих в Великобритании неуклонно росло всю вторую половину XIX в., и к началу нового столетия в стране уже действовали бюрократические монстры вроде Министерства колоний, которое управляло гигантской империей из своего офиса в Лондоне. В начале XX в. тенденция не изменилась»¹⁷⁷. Не считая новых огосударственных отраслей, а рассматривая только традиционные правительственные департаменты, в течение 60 лет, с 1890 по 1959 г., число лиц, занятых в госсекторе Великобритании, увеличилось примерно в 5 раз, на 1,4 млн человек. Процент госслужащих в совокупной рабочей силе вырос с 2,4 до 7,7% (*Abramovitz, Eliasberg, 1957. P. 33*).

1890-е —1914 год

В этот период сохранялась динамика предшествующих лет. Полномочия Министерства сельского хозяйства, Министерства торговли, Министерства финансов были расширены, в них были созданы дополнительные структуры, в том числе в соответствии с реформами региональных правительств 1880—1890-х гг. Продолжало шириться фабричное регулирование. В 1899 г. было создано Министерство образования. В тот период принят также ряд законов так называемой эры либерализма: Закон 1908 г. ввел возрастные пенсии, Закон о бирже труда 1909 г. (*Labour Exchanges Act*) — национальную систему бирж труда, Закон о национальном страховании 1911 г. установил страхование здоровья и страхование по безработице. Совокупным результатом принятия этих мер стала экспансия многочисленных государственных департаментов и возникновение новых.

Число госслужащих в этот период удвоилось — с 360 тыс. до 720 тыс., а совокупное число занятых на гражданской службе выросло втрое, что было вызвано существенной экспансией армии, многозначным увеличением числа рабочих на фабриках и удвоением размера почтовой службы. Динамика этих секторов объясняет порядка ⁵/₆ совокупного роста занятых в госсекторе Великобритании. Регулирующие и социальные агентства также росли довольно быстро, но были еще в 1890 г. столь малы, что даже их быстрая экспансия не оказала значительного влияния на совокупный размер государственного сектора: они трудоустроивали не более 10% гражданских служащих, что не превышало 4% численности совокупного госсектора (*Abramovitz, Eliasberg, 1957. P. 36—39*).

Таким образом, накануне Первой мировой войны Британское государство по-прежнему было преимущественно государством солдат и матросов, почтовых клерков и налоговых инспекторов. Единственным существенным изменением за два десятилетия был значительный рост числа промышленных рабочих, задействованных на государственных военных предприятиях.

Первая мировая война

Вехой в истории британского госаппарата стала Первая мировая война, нанеся серьезный ущерб Великобритании: порядка 750 тыс. убитыми¹⁷⁸, рост долгов, расстройство экономики, рост безработицы (j рабочей силы — безработные)¹⁷⁹.

На экономические и политические неурядицы правительство Англии ответило расширением государственного вмешательства: в период с 1914 по 1923 г. число чиновников гражданской службы удвоилось¹⁸⁰. Если в 1914 г. у Англии было 62 крупных корабля, а в Адмиралтействе служило 2 тыс.

¹⁷⁷ Бюрократический централизм // Деньги. 2008. № 8(663). www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=858089&print=true.

¹⁷⁸ Такая беспрецедентная смертность привела к крупнейшему перераспределению прав земельной собственности со времен норманнского завоевания.

¹⁷⁹ Commanding Heights. Full Report: United Kingdom. www.pbs.org/wgbh/commandingheights/lo/countries/uk/uk_full.html.

¹⁸⁰ См.: Крашенинникова Н., Жидкова О. История государства и права зарубежных стран. Гл. 9: Великобритания. http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/istrp/42.php.

чиновников, то в 1928-м — 20 кораблей и 3569 чиновников¹⁸¹. В конце Первой мировой войны и сразу после ее окончания было образовано более пяти новых министерств (труда, авиации, транспорта и т. д.).

Динамика правительственных расходов видна из данных, приведенных в табл. ПИ.4.

Таблица ПИ.4

Динамика правительственных расходов в Великобритании в 1860—1974 гг.

Год	Доля госрасходов к ВВП, %	Изменение к предыдущему периоду, %
1860	10	
1880	10	0
1900	10	0
1922	23	+130
1938	23	0
1960	30	+30
1974	45	+50

Источник: Peltzman S. The Growth of Government // The Journal of Law and Economics. XXIII. October 1980. University of Chicago Law School. research.chicagogsb.edu/economy/research/articles/1.pdf.

Динамика занятости в государственном секторе приведена ниже, в табл. ПИ.5.

Таблица ПИ.5

Полная и частичная занятость в государственном секторе Великобритании в 1891—1951 гг.

Госсектор	1891	1901	1911	1921	1931	1951
	Число занятых, тыс. человек					
Военнослужащие (в стране и за рубежом)	249,0	422,7	342,8	475,2	359,7	826,7

¹⁸¹ Бюрократический централизм // Деньги. 2008. № 8(663). www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=858089&print=true.

Гражданские служащие (не в промышленности)	90,8	130,0	229,9	410,7	372,1	783,0
Почтовая служба	—	—	142,0	211,1	228,5	330,3
Другие	—	—	87,9	199,6	143,6	452,7
Промышленные рабочие	20,0 ^a	30,0 ^a	41,5	97,6	68,5	328,2
Всего занятых в гос. секторе	359,8	582,7	614,2	983,5	800,3	1937,9
	% от общего числа занятых					
Военнослужащие (в стране и за рубежом)	69,2	72,5	55,8	48,3	44,9	42,7
Гражданские служащие (не в промышленности)	25,2	22,3	37,4	41,8	46,5	40,4
Почтовая служба	—	—	23,1	21,5	28,6	17,0
Другие	—	—	14,3	20,3	17,9	23,4
Промышленные рабочие	5,6 ^a	5,1 ^a	6,8	9,9	8,6	16,9
Всего	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Доля занятых в гос. секторе от общего числа трудоспособного населения, %	2,4	3,5	3,3	5,0	3,8	8,5

^a Оценочные данные (не содержащиеся в данных переписи).

Источник: *Abramovitz, Eliasberg, 1957. P. 34.*

Однако в период с 1919 по 1926 г. спад продолжился, что привело к росту безработицы и бедности. К ним добавились всеобщая забастовка, разразившаяся в Англии в 1926 г. и спровоцировавшая острый социальный конфликт в стране, и Великая депрессия 1929 г.: к концу 1930 г. безработица удвоилась и к 1931 г. достигла 25% рабочей силы. В дополнение к жестким экономическим мерам правительство создало 25 специальных трудовых лагерей для устройства людей, остававшихся безработными долгое время. Лишь с 1933 г. экономика стала восстанавливаться¹⁸².

¹⁸² Commanding Heights. Full Report: United Kingdom. www.pbs.org/wgbh/commandingheights/lo/countries/uk/uk_full.html.

После прихода консерваторов к власти в 1931 г. раздутый войной госсектор был сокращен до уровня 1914 г. Доля госслужащих в рабочей силе упала с 3,8 до 3,4%, прежде всего, в результате сокращения оборонного сектора. Гражданский сектор тем не менее продолжал расти (*Abramovitz, Eliasberg, 1957. P. 50*).

Вторая мировая война

Вторая мировая война резко изменила отношения между государством и обществом, расширив государственное вмешательство во все сферы жизни; госнормирование стало повсеместным более чем на десятилетие. Было создано огромное количество новых министерств с целью рационального распределения ресурсов и повышения эффективности всех секторов промышленности для обеспечения военных потребностей. В период с 1939 по 1945 г. «в Великобритании в отдельные годы эти платежи, связанные со строительством государственных предприятий и выплатой компенсаций бывшим собственникам национализированных предприятий, достигали 120—200 млн фунтов стерлингов»¹⁸³. Огромные разрушения из-за бомбардировок, развал торговли, огромные военные затраты снизили благосостояние Британской империи на j¹⁸⁴.

В 1942 г. опубликован отчет Бевеиджа (*Beveridge Report*), в котором было выявлено пять основных проблем: нищета, болезни, необразованность, запустение (*squalor*), праздность (*idleness*). В отчете содержался призыв к правительству ввести программы по повышению благосостояния. На основе отчета Бевеиджа лейбористы в качестве альтернативы «государству войны» (*warfare state*) предлагают создать «государство благосостояния» (*welfare state*). Национализируется и централизуется вся система пособий по социальному обеспечению, включая пособия по безработице, пенсии, и всеобщая система здравоохранения¹⁸⁵.

Лейбористская партия Великобритании первоначально была марксистской. В начале XX в. она отказалась от марксистской ориентации и риторики, но осталась идеологическим приверженцем социалистической программы государственного контроля над экономикой. Такой была ориентация Лейбористской партии, когда в 1946 г. она пришла к власти¹⁸⁶. Лидеры лейбористов и большая часть их сторонников были убеждены, что планирование британской экономики, осуществлявшееся в период Второй мировой войны, позволяет говорить, что идеи планирования и социализма работают. С 1946 по 1950 г. Лейбористская партия создала британскую версию государства всеобщего благосостояния: была разработана Национальная программа здравоохранения социальной медицины (*National Health Program of socialized medicine*); национализированы угольная промышленность, сталелитейное производство, черная металлургия, электроэнергетическая и газовая промышленность, железные дороги, каналы, дорожный транспорт и гражданская авиация; продолжилась политика ценового контроля и нормирования (провалом закончилась попытка создания в Танзании арахисовых плантаций (*Tanganyikan Groundnut Scheme*)).

Таблица III.6

Занятость в национализированных отраслях секторов промышленности и услуг в Великобритании в 1950 г., тыс. человек

Сектор	Число занятых
Добыча угля	735,8
Транспорт	888,4
Электроснабжение	178,7

¹⁸³ Бюджет государственный // Большая советская энциклопедия. bse.sci-lib.com/article002539.html.

¹⁸⁴ Commanding Heights. Economic: United Kingdom. www.pbs.org/wgbh/commandingheights/lo/countries/uk/uk_economic.html.

¹⁸⁵ Ibidem.

¹⁸⁶ Watkins T. Privatization in the United Kingdom under the Thatcher Government. www2.sjsu.edu/faculty/watkins/privUK.htm.

Газоснабжение	140,6
Гражданская авиация	24,0
Британская радиовещательная корпорация (Би-би-си)	11,8
Комиссия по хлопку	0,8
Региональный совет, обучение и больницы ^a	402,5
Всего^b	2382,6
Всего в процентах от трудоспособного населения	10,3

^a Включает 365 850 сотрудников на полной ставке и 91 714 на неполной ставке. Из последних большинство специалисты, которые имеют несколько позиций. Два с половиной частично занятых приравниваются к одному занятому на полную ставку; ^b Исключая Банк Англии, для которого недоступны данные по числу занятых.

Источник: Abramovitz, Eliasberg, 1957. P. 85.

Однако финансирование государственного бюджета становилось все большей проблемой¹⁸⁷. Государственный долг Великобритании с 1913 по 1975 г. увеличился с 0,7 млрд до 46 млрд ф. ст. (или более чем в 65 раз)¹⁸⁸.

Выборы 1951 г. вернули к власти консерваторов под руководством Черчилля, но страх новой депрессии не позволил им отказаться от выбранного лейбористами кейнсианского курса управления спросом. В экономике доминировал своеобразный «эффект храповика»: лейбористское правительство определяло стиль руководства экономикой, а следующее за ним правительство консерваторов соглашалось с принятыми мерами и не пыталось обратить их вспять. Из всех национализированных лейбористами секторов лишь черная металлургия, сталелитейное производство и дорожные перевозки были реприватизированы; стремление к полной занятости осталось прежним, государственные расходы росли¹⁸⁹ и рос госсектор (табл. III.7).

Таблица III.7

Изменение в занятости в государственном секторе Великобритании (апрель 1933 — апрель 1955 г.)

¹⁸⁷ Watkins T. Privatization in the United Kingdom under the Thatcher Government. www2.sjsu.edu/faculty/watkins/privUK.htm.

¹⁸⁸ Финансы: Полнотекстовая библиотека. www.cultinfo.ru/fulltext/1/001/008/116/367.htm.

¹⁸⁹ За 1966—1975 г. прямые государственные военные расходы выросли с 2,1 млрд до 4,5 млрд ф. ст. (в 1976 г. — 5,6 млрд ф. ст.). В 1974/75 бюджетном году 4 крупнейшие государственные корпорации Великобритании (электроэнергетическая, газовая, ж.-д. транспорт, почтовое ведомство) имели совокупный убыток 749 млн ф. ст., а общая прибыль двух других объединений (угольной и сталелитейной промышленности) составила только 123 млн ф. ст. Капитальные вложения всех государственных объединений страны в 1975/76 бюджетном году равнялись 3 939 млн ф. ст. Из них 1 052 млн ф. ст., или 27%, было профинансировано за счет собственных средств (амортизация, прибыль) и 2 887 млн ф. ст., или 73%, — за счет привлеченных средств (правительственных кредитов, субсидий, иностранных займов). Если ко времени национализации (1946 г.) задолженность национализированных отраслей Великобритании составляла 2,1 млрд ф. ст., то в 1975 г. она достигла 16,4 млрд ф. ст. См.: Бюджет государственный // Большая советская энциклопедия. bse.sci-lib.com/article002539.html.

Госсектор	Занятые					
	1933—1950 гг.		1950—1955 гг.		1933—1955 гг.	
	тыс. человек	%	тыс. человек	%	тыс. человек	%
Оборона	664,6	159,7	193,2	17,9	857,8	206,1
Вооруженные силы	369,0	115,0	149,0	21,6	518,0	161,4
Гражданские сотрудники военных ведомств	295,5	310,2	44,2	11,3	339,7	356,6
Почтовая служба	121,2	60,4	4,1	1,3	125,3	62,4
Традиционные услуги	49,1	101,4	0,1	0,1	49,2	101,5
Налоговое министерство	30,5	90,9	1,4	2,2	31,9	95,2
Центральное правительство и министерство внутренних дел	10,5	81,2	0,4	1,7	10,9	84,0
Министерство иностранных дел	8,1	410,4	—1,7	—16,8	6,4	323,4
Современные услуги	203,6	300,0	—69,5	—25,6	134,1	197,6
Социальные услуги	58,5	378,4	—8,0	—10,8	50,5	326,9
Торговля, промышленность и транспорт ^а	79,2	229,7	—44,6	—39,2	34,6	100,3
Министерство труда	6,0	25,1	—7,0	—23,4	—1,0	—4,2
Агентства по экономическому	73,2	691,2	—37,6	—44,9	35,6	336,1

регулированию						
Услуги различных агентств	22,9	570,5	—6,1	— 22,7	16,8	418, 7
Промышленный персонал	43,1	309,4	— 10,8	— 18,9	32,3	232, 0
ВСЕГО	1033, 5	140,0	127,9	7,2	1161, 4	157, 3

^a Только не промышленный персонал.

Источник: Abramovitz, Eliasberg, 1957. P. 52.

К 1960 г. Великобритания стала государством всеобщего благосостояния (причем с беспрецедентной властью тред-юнионов в экономике). За период правления с 1970 по 1974 г. консервативное правительство увлеклось также государственными интервенциями в экономику, национализировав компанию «Роллс-ройс» в 1971 г. и мощно субсидируя судостроительные верфи Верхнего Клайда (*Upper Clyde Shipbuilders*) с целью удержать их на плаву¹⁹⁰.

Таблица ПИ.8

Расходы государственного бюджета Великобритании, млрд ф. ст.

Статьи расхода	1968/69 бюджетный год		1969/70 бюджетный год	
	Сумма (проект)	% к итогу	Сумма (проект)	% к итогу
Военные расходы	2,2	17,1	2,3	16,2
Гражданские расходы	8,6	65,8	9,3	66,5
Консолидированный фонд для постоянного обслуживания	0,8	6,2	0,8	5,6
Итого	11,6	89,1	12,4	88,3

¹⁹⁰ Watkins T. Privatization in the United Kingdom under the Thatcher Government. www2.sjsu.edu/faculty/watkins/privUK.htm.

Превышение доходов над расходами	1,7		2,2	
Прирост и движение консолидированного фонда	1,4	10,9	1,6	11,7
Всего расходов с учетом прироста консолидированного фонда	13,0	100	14,0	100

В 1960-х гг. доля промышленной продукции Великобритании в общем объеме промышленного производства развитого мира упала с 9,2% (1961 г.) до 7,1% (1970 г.); среднегодовой прирост стоимости жизни был около 4% (самый высокий среди крупных западноевропейских стран). Причина заключалась в крупных военных расходах (свыше 2 млрд ф. ст. в год), финансовых и налоговых льготах монополиям, усилении финансово-монополистических групп: к началу 1970-х гг. осталось всего 12 коммерческих банков, 80% депозитов которых было сосредоточено в шести клиринговых лондонских банках; из 200 крупнейших компаний мира (кроме США) на Великобританию к концу 1970-х гг. приходилось 46 (+англо-голландские), как у ФРГ (25) и Франции (21), вместе взятых, а созданная в 1967 г. государственная Британская стальная корпорация производила 93,5% стали в стране (табл. ПП.8).

Реформа 1971 года

В 1970-х гг. в Великобритании был создан современный институт гражданской службы.

Если число чиновников гражданской службы в период с 1914 по 1923 г. удвоилось, то в последующие 50 лет увеличилось в зависимости от профиля министерств в 10—20 раз¹⁹¹. Неэффективность государственного сектора и устойчивый рост числа госслужащих в течение 30 лет с окончания Второй мировой войны поставили вопрос о реформе. Комитет Фултона, которому в 1966 г. было поручено изучить этот вопрос, представил правительству в 1968 г. доклад «Гражданская служба», в котором был сделан вывод: «Английская гражданская служба — “антикварная”, бюрократическая, сложившаяся еще в Викторианскую эпоху и по сей день являющаяся продуктом идей, содержащихся в докладе Норткота—Тревелияна [The Civil Service. Report of the Committee. 1966—1968. Vol. 1. L., 1968. P. 9]. Основными недостатками комитет признал отсутствие должной специализации и профессионализма, громоздкую систему классов, отсутствие «менеджерских» качеств у руководителей государственного аппарата, слабый контакт между гражданской службой и другими областями деятельности, в частности с бизнесом, и, наконец, недостаточное внимание к проблемам управления кадрами. Комитет пришел к выводу о необходимости фундаментальных изменений гражданской службы»¹⁹².

Все 158 рекомендаций Комитета Фултона были приняты правительством. Идея состояла в создании новой, «менеджеральной»¹⁹³ модели гражданской службы с опорой на американскую модель административно-государственного управления. Основные направления программы реформ включали: предоставление услуг, отвечавших нуждам населения, тогда и там, где они необходимы; более жесткую

¹⁹¹ Крашенинникова Н., Жидкова О. История государства и права зарубежных стран. Гл. 9: Великобритания. www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/istrp/42.php.

¹⁹² Крылова Н.С. Научно-техническая революция и государственный аппарат в Великобритании. law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1139986.

¹⁹³ То есть использовать методы руководства, как в бизнесе, рациональные и эффективные.

финансовую дисциплину; тендер на предоставление услуг; конкретные цели (и усиленный контроль над их достижением); бульшая личная подотчетность.

Концепция программы «Новый государственный менеджмент» начала принимать более четкие формы. Роль программы в реформе госслужбы была значительной. В период с 1976 по 1999 г. число госслужащих было сокращено на 40% — с 751 тыс. до 460 тыс. После сокращения 78% госслужащих получили должности в 138 вновь созданных исполнительных агентствах и сходных с ними организациях. Все они работали на контрактной основе с подчинением соответствующим министерствам, и их основной целью было предоставление услуг. Существовавшая ранее в министерствах единообразная иерархия с ее 15 разрядами — от постоянного заместителя министра (высший разряд) до работника канцелярии (низший разряд) — была упразднена. Из пяти высших разрядов было сформировано новое Главное управление госслужбы, карьерный рост в котором определялся решениями из центра. Решения по вопросам оплаты и продвижения по службе более низких разрядов децентрализованы и подчинены министерствам и ведомствам. Министерство по делам государственной службы упразднилось. Многие службы приватизировались (например, служба информационного обеспечения). С точки зрения увеличения продуктивности и снижения затрат реформы увенчались успехом¹⁹⁴.

Реформы Маргарет Тэтчер

Упадок в традиционных отраслях британской промышленности позволил М. Тэтчер провести в период с 1976 по 1989 г. структурные экономические реформы. Основные контролируемые государством компании были приватизированы, включая *British Aerospace* (1981), *British Telecom* (1984), *British Leyland* (1984), *Rolls-Royce* (1987) и *British Steel* (1988); отрасли электро-, газо- и водоснабжения (*English water*) были реструктурированы и распроданы; государственные расходы и базовая налоговая ставка снижены. Тэтчер стремилась заставить граждан опираться на собственные силы, а не на государство всеобщего благосостояния¹⁹⁵: государственное жилое строительство было распродано с целью увеличить число частных собственников; победа Тэтчер над бастовавшими шахтерами снизила контроль профсоюзов над экономикой¹⁹⁶. Несмотря на общественную оппозицию, Тэтчер изменила политический ландшафт, и сменившая консерваторов Лейбористская партия стала использовать те же методы, только с большим социальным акцентом¹⁹⁷. Все эти меры привели к снижению безработицы и возобновлению экономического роста.

Одновременно предпринимались шаги по внедрению системы «нового менеджмента» в государственное управление с целью сделать его более рыночным и клиентоориентированным, расширялась практика передачи оказания государственных услуг в частный сектор на рыночных условиях. В 1998 г. была реализована программа «Следующие шаги», согласно которой было установлено 160 основных показателей результативности деятельности государства. Их достижение стало основной задачей государственных органов, руководители которых получили свободу в выборе программных мероприятий и материальном поощрении работников. Управление должно было быть нацелено на максимальную рыночную эффективность (больше количество услуг при высоком качестве и наименьших затратах; предприимчивость и результативность, а не выслуга и верность). Руководители ведомств выступили с инициативой предоставить возможность: а) перераспределять средства между статьями бюджета; б) переносить некоторые средства на следующий год; в) внедрить на государственной службе бухгалтерский учет коммерческого типа.

В 1990-х гг. положен конец единообразной системе оплаты труда госслужащих. Подход правительства к предоставлению публичных услуг был сформулирован очень четко: услуги должны удовлетворять потребителя — граждан страны. Для государственной службы это имело важнейшие последствия не только в

¹⁹⁴ Стефенсон Р. Реформа государственной службы Великобритании // Государственное управление: Электронный вестник. 2003. 22 октября. № 2. С. 2—3. e-journal.spa.msu.ru/images/File/2003/stephenson.pdf.

¹⁹⁵ По мнению ряда исследователей, такая особенность Британского государства, как существование сильного гражданского общества и сильного частного сектора, «позволила провести приватизацию государственных ресурсов способом, который не всегда возможен и эффективен в странах с менее развитым негосударственным сектором» (Стефенсон, 2003. С. 3—4).

¹⁹⁶ Commanding Heights. Economic: United Kingdom. www.pbs.org/wgbh/commandingheights/lo/countries/uk/uk_economic.html.

¹⁹⁷ http://en.wikipedia.org/wiki/Economic_history_of_the_United_Kingdom#1900.E2.80.931928:_the_early_20th_century.

виде установления прямой увязки вознаграждения с результативностью деятельности, но и в виде постепенного отказа от пожизненной службы. Место в государственном аппарате гарантировалось только при «результативности» деятельности. В настоящее время в Великобритании принята система управления персоналом, являющаяся по сути системой управления качеством оказания государственных услуг. Даже высшее руководство госслужбы (особая номенклатура из 3 тыс. должностей) определяет индивидуальные цели своей работы и составляет индивидуальные планы, которые регулярно оцениваются¹⁹⁸.

Наибольшее число гражданских госслужащих зафиксировано в 1976 г. — 750 900 человек (расчеты на основе полного рабочего дня). С тех пор их число снизилось на 30%, достигнув 523 580 человек в апреле 2004 г. При расчете на одного работника эти цифры упали на 27% с 1976 г. (отличие — за счет роста работников, занятых неполный рабочий день). На пике, в 1976 г., было трудоустроено порядка 763 170 госслужащих; 31 120 (4,1%) из них были заняты неполный рабочий день. К апрелю 1994 г. совокупное число госслужащих упало до 559 400. Из них 52 100 (9,3%) работали на условиях частичной занятости. К апрелю 2004 г. эти цифры упали до 554 110, но число частично занятых работников достигло порядка 93 060 (16,8%)¹⁹⁹ (табл. ПИ.9).

Таблица ПИ.9

Оценка динамики госаппарата Великобритании за период 1974—2004 гг.

На 1 апреля соответствующего года	На основе полного рабочего дня, всего	Число служащих, всего
1974	694 960	705 930
1976	750 900	763 170
1979	735 430	747 210
1984	626 190	634 480
1989	572 900	586 650
1994	540 290	559 400

¹⁹⁸ См.: Княгинин В. От «административного» государства к «рыночному». www.rusrev.org/content/review/default.asp?shmode=8&ida=1525&ids=137.

¹⁹⁹ A history of staff numbers. www.civilservice.gov.uk/about/statistics/archive/2004/history.asp.

1999	459 600	480 690
2004	523 580	554 110

Источник: A history of staff numbers. www.civilservice.gov.uk/about/statistics/archive/2004/history.asp.

Результаты проведенных реформ отражены в табл. ПШ.10. Если в 1960 г. расходы правительства Великобритании на занятых в государственном секторе составляли 32,2% ВВП, то к 1980 г. они выросли до 44,8%, а к 1990 г. упали до 42,1%; занятость в госсекторе относительно совокупной занятости составила соответственно 14,8% в 1960 г., 21,1% в 1980 г. и 19,2% в 1990 г.²⁰⁰

Таблица ПШ.10

Тенденции в сфере занятости и расходов правительства
в Великобритании в 1960—1990 гг.

	1960 г.	1980 г.	1990 г.
Расходы правительства, % ВВП	32,2	44,8	42,1
Доля занятых в правительстве, % от общей численности работающих	14,8	21,1	19,2

Подробнее структура занятости в Великобритании за 1960—1990 гг. представлена в табл. ПШ.11.

Таблица ПШ.11

Тенденции в сфере занятости Великобритании в 1961—1990 гг.

	1961 г.	1970 г.	1980 г.	1990 г.

²⁰⁰ OECD, Economic Outlook, Historical Statistics, 1960—1990. Paris, 1992. Table 6, 5 (Part I); Table 2, 13 (Part II); *Blank R.M.* Public sector growth and labor market flexibility: the United States vs. the United Kingdom // NBER Working Paper N 4339. www.nber.org/papers/w4339.pdf.

Общая численность занятых (тыс. человек)	24 458	24 752	25 328	26 914
Доля занятых в частном секторе, %	76,0	73,7	70,8	77,6
Доля занятых в общественном секторе, %	24,0	26,3	29,2	22,4
Всего занятых в общественном секторе (тыс. человек)	5 860	6 515	7 387	6 040
Занятые в центральных органах, %	30,5	29,6	32,4	38,0
Занятые в местных органах, %	31,9	39,3	40,0	49,1
Занятые на госпредприятиях, %	37,5	31,1	27,6	12,9

Источник: Blank R.M. Public sector growth and labor market flexibility: the United States vs.the United Kingdom. NBER Working Paper № 4339. www.nber.org/papers/w4339.pdf.

Литература

- Бюрократический централизм // Деньги. 2008. № 8(663).
www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=858089&print=true.
- Василенко И.А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия /www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/Vasil/01.php.
- История государства и права зарубежных стран. Гл. 2: Соединенные Штаты Америки.
www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/istrp/41.php.
- Княгинин В.* От «административного» государства к «рыночному».
www.rusrev.org/content/review/default.asp?shmode=8&ida=1525&ids=137.
- Комаровский В.С.* Государственная служба и СМИ. Воронеж: Изд-во ВГУ, 2003.
<http://kursach.com/biblio/0005001/000.htm>.
- Крашенинникова Н., Жидкова О.* История государства и права зарубежных стран. Гл. 9: Великобритания.
http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pravo/istrp/42.php.
- Крылова Н.С.* Научно-техническая революция и государственный аппарат в Великобритании.
law.edu.ru/article/article.asp?articleID=1139986.
- Пушкарева Г.В.* Государственная бюрократия как объект исследования.
www.ecsocman.edu.ru/images/pubs/2004/09/13/0000176203/009Pushkareva.pdf.
- Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Издательство социально-экономической литературы, 1962.
- Спиридонова В.И.* Бюрократия и реформа: Анализ концепции М. Крозье. М.: Институт философии РАН, 1997.
<http://ru.philosophy.kiev.ua/iphras/library/spirid.html>.
- Стефенсон Р.* Реформа государственной службы Великобритании // Государственное управление: Электронный вестник. 2003. 22 окт. № 2. ejournal.spa.msu.ru/images/File/2003/stephenson.pdf.
- Торшин А.* Бюрократия или власть: кто сильнее? // Российская Федерация. 2002. № 12 (Электронная версия. www.russia-today.ru).
- Уилсон Дж.* Американское правительство. М.: Олимп-ППП, 1995.
- Финансы: Полнотекстовая библиотека. www.cultinfo.ru/fulltext/1/001/008/116/367.htm.
- Шлезингер-мл. А.М.* Циклы американской истории. М.: Изд. группа «Прогресс», Прогресс-Академия, 1992.
- A history of staff numbers. www.civilservice.gov.uk/about/statistics/archive/2004/history.asp.
- Abramovitz M., Eliasberg V.* The Growth of Public Employment in Great Britain. NBER, N.Y.: Princeton University Press, 1957. www.nber.org/books/abra57-1.
- Büdarida F.* L'Angleterre victorienne: paradigme du laissez-faire? A propos d'une controverse // Revue historique. 1979. № 1.
- Bryce J.* The American Commonwealth. Vol. 2. L., 1888.
- Butler D., Freeman J.* British Political Facts. N.Y., 1963.
- Commanding Heights. Full Report: United Kingdom.
www.pbs.org/wgbh/commandingheights/lo/countries/uk/uk_full.html.
- Etzioni-Halevy E.* Bureaucracy and Democracy. L., 1983.
- Higgs R.* Crisis and Leviathan: Critical Episodes of American Government. N.Y.: Oxford University Press, 1987.

- Holcombe R.G.* Constitution as Constraints: A case study of Three American Constitutions. www.independent.org/publications/article.asp?id=360.
- Holcombe R.G.* Federal Government before the New Deal. www.independent.org/publications/article.asp?id=360.
- Holcombe R.G.* The Growth of the Federal Government in the 1920s. // Cato Journal. www.cato.org/pubs/journal/cj16n2-2.html.
- Hutchins B. L., Harrison A.* A History of Factory Legislation. L.: P.S. King&son, 1911. Ch. VII, VIII, XI.
- MacDonagh O.* The Nineteenth Century Revolution in Government a Reappraisal // Historical Journal. 1958. N 1.
- Mejer K.J.* Politics and the Bureaucracy. Massachusetts, 1979.
- Olson M.* The Rise and Decline of Nations. Yale University Press, 1982.
- Parris H.* Government and the Railways in Nineteenth Century. Britain. L.: Routledge and Kegan Paul, 1965.
- Liggio L.P.* Victorian England and Laissez-faire // Literature of Liberty, October—December 1979. Vol. 2. N 4. oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=1293&chapter=100442&layout=html&Itemid=27.
- Perry C.R.* The Victorian Post Office: The Growth of a Bureaucracy. Boydell Press, 1992. www.questia.com/PM.qst?a=o&d=99033689.
- Redlich J., Hirst F.W.* Local Government in England. London, Macmillan, 1903. I.
- Self P.* Political Theories of Modern Government. L., 1985.
- U.S. Code Title 5 § 2101. http://www.law.cornell.edu/uscode/5/usc_sec_05_00002101_---000-.html.
- Warwick D.P.* A Theory of Public Bureaucracy. Cambridge; London, 1978.
- Watkins T.* Privatization in the United Kingdom under the Thatcher Government. www2.sjsu.edu/faculty/watkins/privUK.htm
- 1883—1983: One Hundred Years of the Civil Service Act. http://www.rbhayes.org/hayes/content/files/Hayes_Historical_Journal/1883—1983_one_hundred_years_of_the_civil_service_act.htm.
- Article. XXIV. Proposed 1962; Ratified 1964. www.constitution.org/cons/constitu.htm.

Конституционное право как отражение продвижения ко «всеобщему благосостоянию» при «всеобщем избирательном праве»

Опыт функционирования развитых демократий позволяет выделить несколько принципов, которые обеспечивают устойчивость функционирования экономических систем. Эти принципы находят отражение в основных нормативных актах соответствующих стран, и прежде всего в их конституциях. Среди основных принципов функционирования социально-экономической жизни, реализацию которых должна обеспечивать демократическая конституция, можно выделить неприкосновенность личности и собственности, социальность, единство территории и федерализм, а также стабильность экономической системы (это иначе может быть определено как принцип противодействия популизму).

Фундаментальным принципом, который пронизывает конституции стран с развитой демократией, является принцип неприкосновенности личности и наличия у нее ряда абсолютных, неотчуждаемых прав. Это центральная проблема, без решения которой невозможно существование демократического общества вообще и рыночной экономики в частности. Неприкосновенность личности — важнейший пункт конституционного законодательства любой демократической системы, начиная с английской. Ведь Билль о правах, принятый в результате «Славной революции» 1689 г. [и дополнивший Билль о неприкосновенности личности (*Habeas Corpus Act*)], не только заложил основы современной правовой системы Европы, но и стал краеугольным камнем в основании промышленной революции и быстрого экономического роста²⁰¹.

Другой стороной проблемы прав личности является защита собственности, т.е. обеспечение государством устойчивости отношений собственности. Здесь должны соблюдаться, по крайней мере, три условия функционирования рыночной экономики. Во-первых, обеспечение многообразия форм собственности при равенстве их перед законом, что создает социально-экономическую основу для практической реализации суверенных прав личности, и прежде всего политического принципа формального равенства граждан, иначе определяемого как равенство возможностей. Во-вторых, обеспечение стабильности отношений собственности, включая четкое обоснование условий принудительного отчуждения частной собственности. В-третьих, создание политических условий, не допускающих абсолютной концентрации материальных и духовных ресурсов в руках отдельных личностей или групп, что обеспечивает важную для устойчивости демократии диверсификацию ресурсов (см. раздел 2).

Отличительной особенностью XX столетия стало появление в ряде европейских конституций трактовки собственности не только сквозь призму открываемых ею возможностей, но и как обязанностей, которые она налагает на собственника. «Собственность обязывает» — эта формулировка ст. 14 Основного закона ФРГ 1949 г. выражает суть современного (и особенно послевоенного) подхода к собственности²⁰². Как писал М. Якуби, «ни одна система права не обеспечивает теперь собственнику на недвижимость таких прав, как это было по римскому праву (доминиум)»²⁰³. Конечно, это утверждение является слишком сильным: в старых, но действующих конституциях таких положений нет, однако тенденция определенной социализации вряд ли может быть оспорена.

²⁰¹ Противоположная — негативная — трактовка этой проблемы хорошо просматривается при обращении к отечественному послереволюционному опыту. Весьма характерная картина вырисовывается в статье видного юриста 1920-х гг. С. Членова, в которой обсуждается, как поведет себя российский буржуа после выхода декрета о неприкосновенности вкладов, если там нет и намек на неприкосновенность вкладчика (Членов С. Экономическая политика и революционная законность // Народное хозяйство. 1921. № 8—9. С. 26—27). Такая ситуация создавала, естественно, довольно неблагоприятные условия для экономического роста на базе частной инициативы, что позднее подтвердили и кризисы, характерные для всего периода нэпа (см.: Голанд, 1991). В результате СССР все-таки совершил индустриальный рывок, но, в соответствии с логикой эпохи и в противоположность западноевропейскому опыту, строя свою ускоренную индустриализацию на отрицании прав личности, на насилии над личностью, совершавшемся в невиданном масштабе.

²⁰² Сам по себе такой подход к анализу собственности не является принципиально новым. Его можно проследить еще в литературе Средних веков. Элементы такого подхода можно увидеть во французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г. Однако только в нынешнем столетии закрепление соответствующих положений на конституционном уровне получило широкое распространение.

²⁰³ Yakuby M. Land Law in Nigeria. Hong Kong, 1985. P. 55 (цит. по: Сравнительное конституционное право / под ред. А.И. Ковлер и др. М.: Манускрипт, 1996. С. 333).

Проблемы суверенных прав личности (прав человека) и защиты собственности упоминаются практически во всех разделах конституции, в том числе и в разделах, регулирующих социально-экономические процессы.

Но особенно важна с экономической точки зрения интерпретация этих прав в их органическом единстве применительно к денежной и налоговой политике. Именно так, сквозь призму прав личности, и прежде всего прав собственности, интерпретировали проблемы налогово-бюджетной и денежной политики исследователи, стоявшие у истоков современной западной демократии.

Еще в начале XVII столетия в Англии принцип неприкосновенности частной собственности находил наиболее явное и последовательное проявление в непримиримой борьбе, которая велась против произвола короны в установлении налогов. Не санкционированные парламентом налоги рассматривались как покушение на частную собственность. Видный член палаты общин Дж. Эллиот писал применительно к дискуссии о недопустимости для короны произвольно устанавливать налоги: «...закон, который защищает собственность, является верховным по отношению к королю и ограничивает его власть» (*Sommerville, 1986. P. 158*). Это вообще была характерная особенность идеологических воззрений периода ранней модернизации. Если в более поздние эпохи (особенно в XX столетии) проблема налогообложения будет рассматриваться преимущественно сквозь призму экономической эффективности или социальной справедливости, то в XVII—XVIII вв., когда современные системы демократии находились в зачаточном состоянии, налоги являлись ключевым вопросом оценки политической организации общества, а также критерием при определении характера отношений собственности. Сюда же примыкал и вопрос о неприкосновенности личности (прежде всего перед произволом властей, разумеется), без чего неприкосновенность собственности оставалась бы пустым звуком.

Так же оценивали и произвол властей в области денежной политики. Когда революционное правительство Франции в конце XVIII в. стало прибегать к масштабной эмиссии бумажных денег формально для приватизации государственных земель, а фактически для покрытия бюджетного дефицита, наиболее жесткие критики подобной практики рассматривали подрыв устойчивости национальной валюты как невиданное доселе покушение на права собственности²⁰⁴.

Таким образом, стабильность денежной системы и легитимность системы налоговой изначально интерпретировались в качестве формы проявления фундаментальных политико-экономических проблем — реализации прав человека и стабильности собственности. Но если вопросы налоговой системы относились к таковым изначально, то тема организации денежного хозяйства становится предметом конституционного регулирования лишь в XX столетии.

Другой принцип — *обеспечение социальной справедливости*. Сам по себе этот принцип не имеет сколько-нибудь определенной интерпретации ни в теоретических исследованиях, ни в конкретных конституционных документах. Он может интерпретироваться и как обеспечение максимального материального равенства всех членов общества, и как недопущение чрезмерного материального расслоения, и как создание равных стартовых условий для индивидов, и как обязанность государства обеспечивать поддержку наименее защищенных слоев общества, и как обеспечение всех граждан страны равным минимальным набором базовых социальных гарантий. Подобные различия имеют вполне понятные политические и исторические основания.

С одной стороны, конституционное закрепление принципа социальной справедливости является относительно новым феноменом, возникшим лишь в XX столетии и особенно после Второй мировой войны. С другой — этот принцип активно использовался в конституционных документах стран самых различных типов — от развитых рыночных демократий до коммунистических тоталитарных режимов. ФРГ и СССР являются наиболее яркими и полярными примерами широкого использования социального принципа в современных конституциях. Могут ли быть более различны между собой понятия, чем понятия «социальная рыночная экономика» по Эрхарду и «социальное равенство» по Сталину? И тем не менее оба феномена должны рассматриваться как формы реализации (и формальной, и содержательной) принципа социальной справедливости в конституционном законодательстве.

По мнению теоретиков демократии (Даль, Тилли), принцип социальной справедливости является важным основанием устойчивости демократических систем. Во-первых, демократии противопоказано слишком глубокое социальное неравенство, подрывающее основы политической и экономической стабильности

²⁰⁴ См.: Бёрк Э. Размышления о революции во Франции... М., 1993.

общества. Во-вторых, глубокое социальное неравенство означает чрезмерную концентрацию ресурсов, причем не только материальных, но и духовных (ограниченность доступа к образованию), что, как отмечалось выше, плохо сочетается с демократическим строем.

Вместе с тем проблема соотношения социального равенства и стабильности демократии не столь однозначна. Связь демократической системы и принципа социальности весьма противоречива, что наглядно проявляется при анализе взаимодействия этого принципа с другими правами и конституционными принципами. С экономической точки зрения это прежде всего относится к правам частной собственности и свободы предпринимательской деятельности.

Не вдаваясь в подробности анализа этой проблемы, отметим наличие здесь ряда противоречий. Наиболее очевидным является конфликт между правом частной собственности и системой социальной защиты, что непосредственно связано с принципами организации налоговой системы. Действительно, можно ли осуществлять социальные программы за счет чрезмерного налогового бремени? Ведь чрезмерное, а тем более нелегитимное налогообложение является не чем иным, как покушением на право частной собственности. Другой пример — возможность недофинансирования обороны или правоохранительной деятельности из-за использования этих средств на финансирование социальных программ²⁰⁵.

Разумеется, проблема соотношения частной собственности и социальной справедливости не существует применительно к коммунистической системе. Принципиальное отрицание частной собственности и предпринимательской деятельности создает формальное основание масштабной перераспределительной деятельности и, по существу, делает бессмысленным само понятие справедливого налогообложения.

Принцип социальности является, безусловно, историческим. Дело здесь не сводится к чисто культурному контексту, к тому, что развитые страны все более расширяют сферы социальной защиты своих граждан. Историзм принципа социальной справедливости подразумевает, что государство может себе позволить решать соответствующие задачи, лишь достигнув определенного экономического уровня. То есть для обеспечения социальной справедливости необходимо иметь достаточно развитую материально-производственную базу. В обществе необходимо наличие ресурсов, позволяющих осуществлять перераспределительные процессы без чрезмерного изъятия собственности у части общества.

Социальный характер современных рыночных систем связан и с тем, что они уже усвоили уроки стихийного (или, можно сказать, либерального) развития. На этой фазе формировались социальные и институциональные ограничения на вмешательство власти в экономическую жизнь, гарантии индивидуализма и собственности. Эти принципы сохранились и в дальнейшем, когда в XX столетии происходило усиление социальных (или социалистических) начал в функционировании экономики (см. подробнее: *Манов, 1995. С. 272—273*).

Экономическая история подтверждает этот вывод, что прослеживается, например, по наличию зависимости объема перераспределения национальных ресурсов (доля бюджета в ВВП) и уровня социально-экономического развития общества (ВНП на душу населения) (*Гайдар, 1998*). Исключение явил опыт коммунистических стран, но это следовало из неприятия ими самого права частной собственности. Неудивительно, что окончание коммунистического режима, восстановление частной собственности как важнейшего конституционного принципа сопровождалось во всех этих странах заметным снижением бюджетной нагрузки на ВНП, приведением ее в соответствие с нормальным трендом, демонстрирующим соотношение среднедушевого ВНП и бюджетной нагрузки в современных рыночных экономиках²⁰⁶.

²⁰⁵ Некоторые исследователи формулируют проблему социальных прав гораздо более жестко. «Это “права”, производные от деятельности государства, т.е. октроированные, а не естественные и неотчуждаемые. Это “права” в кавычках, так как в действительности большинство из них суть не права, а привилегии (льготы и преимущества) социально слабых. Например, “право на жилище”... Но для того чтобы одни получили жилище бесплатно, государство должно у других отнять в виде налогов часть имущества. Подобные привилегии социально слабых означают, что общество в социальном правовом государстве делится на тех, в чью пользу перераспределяется национальный доход, и тех, за чей счет он перераспределяется. Поэтому принцип социальной государственности — это несправедливость, или уравниловка» (см.: *Четвернин, 1997. С. 57*). Более того, авторы утверждают ниже, что «принцип социального государства... являет собой прямую противоположность принципу правового государства — правовому (формальному) равенству, т.е. равенству индивидов в их свободе, равенству их общих правовых статусов» (Там же. С. 59).

²⁰⁶ The World Bank: *From Plan to Market*. Washington: Oxford University Press, 1996. P. 114.

Наконец, исключительно важно, что принцип социальности может быть реализован только в правовом государстве, т.е. в таком государстве, которое не на словах, а на деле может обеспечить формальное равенство граждан и освободить их от чрезмерной перераспределительной активности власти, обеспечить разумное взаимодействие социального начала и неприкосновенности собственности. «Возможно лишь социальное правовое государство, в котором допускается не вредное для правового начала уравнилельное социальное регулирование... Здесь решение социальных задач признается невозможным за счет чрезмерного налогообложения, сдерживающего экономический рост» (*Четвернин, 1997. С. 58; см. также: Манов, 1995. С. 273—274*).

Особым принципом является *обеспечение единства территории* и в определенных случаях *федерализм*. Вопрос территориальной организации является не только политическим или административным; он имеет и глубокие экономические корни. Без него невозможна последовательная реализация принципа свободы предпринимательской деятельности. Ведь единство территориальной организации закладывает основы равенства экономических агентов, создает предпосылки для обеспечения равных условий доступа на рынок и, следовательно, свободной и справедливой конкуренции. Важным моментом здесь является невозможность ограничения законных экономических прав граждан, в том числе и путем создания ограничений на передвижение товаров, со стороны региональных институтов власти. Этот принцип имеет непосредственное отношение к организации денежной системы, которая в современных конституциях также обычно входит в сферу конституционного регулирования.

Принцип федерализма создает условия для повышения эффективности функционирования политических и хозяйственных систем крупных или исторически складывавшихся как союзные государств. Прежде всего он предполагает соблюдение определенных правил организации бюджетного процесса, налоговой системы, управления госсобственностью.

Наконец, особым принципом является принцип *ограничения популизма*. Этот вопрос пока недостаточно изучен с конституционной точки зрения, однако практика посткоммунистических стран показала принципиальную важность его рассмотрения. Как политический, так и экономический популизм подрывает основы стабильности и демократии. Политический популизм отдает приоритет политической целесообразности и воли лидера (вождя) перед правом. Экономический популизм предполагает проведение безответственной денежной и бюджетной политики, что чревато подрывом денежной и вообще хозяйственной системы. Это ведет не только к экономическому и политическому кризису²⁰⁷, но и к подрыву отношений частной собственности, поскольку инфляция становится, прежде всего, механизмом нелегитимного изъятия накоплений граждан.

Популизм связан с недостаточной развитостью системы политических и экономических институтов, и особенно со слабостью партийно-политической системы, не обладающей еще достаточным запасом устойчивости. В результате группы интересов получают возможность оказывать влияние непосредственно на принятие решений институтами власти, причем это влияние практически не проходит никакой проверки на соответствие государственным или общественным интересам. Предельным случаем такого рода может быть деятельность диктатора, навязывающего свои интересы стране как национальные. Однако гораздо чаще свои интересы навязывают отдельные хозяйственно-политические группировки. Это хорошо подтверждается опытом как латиноамериканских, так и посткоммунистических стран.

Принцип противодействия популизму должен проходить красной нитью через различные разделы конституции, так как он имеет отношение и к политическому устройству, и к избирательной системе, и к регулированию конкретных экономических проблем. Однако меньше, чем какой-либо другой, этот принцип поддается прямому регулированию, т.е. регулированию через декларации и запреты. Здесь важно отстраивать всю систему экономических и политических отношений таким образом, чтобы решения властей были ответственными, ориентированными на решение стратегических задач.

Политическая система создает рамки для функционирования экономических процессов и определяет возможность реализации отношений собственности, осуществления той или иной денежно-финансовой политики. Конституция должна формировать такую систему организации государственной власти, которая обеспечивала бы максимально благоприятные условия для эффективного функционирования экономики,

²⁰⁷ О связи экономики популизма и политического (конституционного) кризиса, а также о факторах, способствующих возникновению популистских режимов, подробнее см.: *Dornbusch, Edwards, 1991. P. 7—13; Гайдар, 1991.*

создавала бы возможности и механизм принятия эффективных решений на макро- и микроуровне (т.е. на уровне бюджета и на уровне фирм), ориентировала бы на стратегические интересы перед краткосрочными. Практическое решение этих задач на национальном уровне означает создание эффективного механизма недопущения безответственных решений.

Проблема противодействия популизму приобрела особую остроту в XX столетии, что было результатом перехода большинства стран к всеобщему избирательному праву. Последнее стало фактором политического бытия (если не моды) и вводилось повсеместно безотносительно к уровню социально-экономического развития той или иной страны. И именно в XX в. вмешательство государства в отношения собственности и безответственный популизм в финансовой политике оборачивались тяжелыми последствиями для экономической эффективности и социальной стабильности.

Ограничение доступа собственников к управлению чревато революцией²⁰⁸. Формальный доступ к участию в государственном управлении независимо от наличия собственности и, следовательно, заинтересованности в стабильности приводит к власти диктатуру²⁰⁹.

Последний тезис требует особых пояснений. Достаточно очевидным из истории Нового времени фактом является постепенное движение стран, которые относят сегодня к развитым, ко всеобщему избирательному праву. Принцип всеобщего и полного избирательного права осуществлен в большинстве развитых стран Европы и Северной Америки только в XX столетии. На протяжении десятилетий (а в старых демократиях — столетий) активное избирательное право было напрямую связано с обладанием собственностью и (или) способностью платить налоги. То есть участвовать в государственном управлении должны были лишь те, кому было что терять и кто вносил свой материальный вклад в организацию общественной жизни. Расширение избирательного права происходило постепенно, по мере роста благосостояния народа и при поэтапном включении в число избирателей все новых и новых социальных групп.

При анализе логики формирования системы всеобщего избирательного права важно проследить взаимосвязь этого процесса с социально-экономическим развитием той или иной страны. Переход ко всеобщему избирательному праву в развитых странах произошел на уровне примерно 4—5 тыс. долл. (в долл. 1990 г.) ВВП на душу населения (*Maddison, 1995. P. 194—196*). До такого перехода в этих странах существовали высокие, хотя и постепенно снижающиеся, имущественный (собственность или размер уплачиваемого налога), возрастной и образовательный (грамотность) цензы для обладания активным избирательным правом.

Разумеется, были и попытки прорыва за рамки этой социально-экономической логики, связанные обычно с великими революциями. Наиболее известные примеры здесь — Французская революция конца XVIII в. и российская революция начала XX. Несмотря на более чем вековой временной разрыв, это были страны, вполне сопоставимые по уровню развития: ВВП на душу населения составлял примерно 1200—1400 долл. (1990) во Франции и в России, $\frac{2}{3}$ населения проживало в деревне, более половины было неграмотно. Якобинцы ввели всеобщее избирательное право во Франции в 1793 г., однако вскоре после их падения оно было отменено. Большевики резко расширили границы избирательного права за счет малоимущих и лишенных собственности (формально всеобщее избирательное право было введено в 1936 г.), однако превратили его (это право) в фикцию, установив режим тоталитарной диктатуры.

Опыт СССР является весьма показательным. Фактически он был повторен и подтвержден позднее многими другими странами, пытавшимися ввести всеобщее избирательное право при сохранении глубоких

²⁰⁸ Отказ жителей североамериканских колоний платить налоги без своего представительства в парламенте (по *taxation without representation*) стал лишь наиболее известным и последовательно проведенным на практике принципом, одним из характерных для революций прошлого и для демократических процессов («демократизаций») настоящего.

²⁰⁹ Нетрудно заметить, что данное рассуждение фактически совпадает с аристотелевским понятием демократии как одного из неправильных, извращенных видов государственной власти. В отличие от политики, т.е. правления большинства, определенного на основе некоторого ценза и заботящегося о всеобщем благе, демократия рассматривалась Аристотелем как правление неимущего большинства — эгоистичного и мало пекущегося о проблемах страны (см.: *Аристотель. Политика. С. 457—462*). По мнению А. Салмина, аристотелевское понятие демократии на рубеже XIX—XX вв. было принято на вооружение именно социалистами (см. Предисловие к кн.: *Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. С. 7*). Можно добавить, что в дальнейшем приоритет в использовании этой идеи отошел к коммунистам.

социальных различий или при ограничении избирательных прав имущих классов. Практика показывает, что в таком случае на протяжении короткого периода происходит или отказ от принципа всеобщего избирательного права, или установление диктаторского режима при формальном его сохранении. И это совершенно естественно, поскольку доминирующее в таком обществе большинство несобственников (равно как и многомиллионные неграмотные крестьянские массы) не имеют жестких материальных стимулов участвовать в управлении государством. Участвовать хотя бы для того, чтобы не допустить опасных для их благосостояния действий власти. Диктатура же в такой ситуации может сыграть двойную роль: или пойти по пути популистских экспериментов, или встать на путь жесткой, антипопулистской политики, которая необходима для страны, но которая никогда не была бы избрана путем волеизъявления широких масс несобственников.

Данные о соотношении всеобщего избирательного права и уровня экономического развития по отдельным странам приведены в табл. ПIV.1. Здесь отчетливо выделяются 3 группы стран. Во-первых, те, где всеобщее избирательное право было введено на высоком уровне экономического развития (4—5 тыс. долл. на душу населения) и где на протяжении всего последующего времени сохранялся устойчивый демократический режим. Во-вторых, страны, где всеобщее избирательное право было введено на более ранней фазе (примерно 2—3 тыс. долл. на душу населения), т.е. в условиях начала индустриализации и глубокой трансформации аграрного общества, — эти страны перенесли тяжелые испытания (гражданские войны, авторитарные режимы) и только после этого пришли к демократическому порядку вещей. Наконец, в-третьих, страны, которые в момент соответствующих политических реформ находились на низкой ступени развития и у которых период движения к демократии занял гораздо больший промежуток времени (а в ряде случаев продолжается и до сих пор). Очевидное исключение представляют собой Япония и Италия, но не следует забывать, что в первой демократия насаждалась под контролем американской оккупационной армии, а вторая вскоре попала под стабилизирующее влияние Североатлантического союза и США.

Разумеется, это деление довольно условно. Однако оно достаточно ясно отражает ключевую тему: стабильная демократия требует определенного уровня экономического развития, причем здесь важен не только абсолютный уровень, но и момент формирования соответствующей конституционно-политической конструкции.

Таблица ПIV.1

**Всеобщее избирательное право
и уровень экономического развития отдельных стран***

Страна	Год введения всеобщего избирательного права (для мужчин там, где не совпадает с избирательным правом для женщин)	ВНП на душу населения в этом году	Год введения всеобщего избирательного права (предоставление избирательного права женщинам)	ВНП на душу населения в год предоставления избирательного права женщинам
Великобритания	1918	5 583	1929	5 255
США	1870—1890	Около 3 500	1919	5 687
Дания	1915	3 635	1915	3 635
Австралия	1949	6 971	—	—
Франция	1852	1 669	1946	3 819

Германия	1871	1 891	1919	2 763
Аргентина	1912	3 904	—	—
Чили	1925	2 876	—	—
СССР	1936	1 991	—	—
Италия	1946	2 448	—	—
Польша	1921	Около 2 000	—	—
Япония	1948	1 660	—	—
Бразилия	1891	772	1932	1 030
Мексика	1917	1 500	1953	2 151
Аргентина			1947	5 089
Египет	1956	570		

* Данные по ВВП на душу населения приводятся по расчетам А. Мэддисона, бравшего за единицу измерения доллар США 1990 г. (*Maddison A. Monitoring the World Economy 1820—1992. Paris: OECD, 1995*).

В тех случаях, когда всеобщее избирательное право вводилось, а потом отменялось, приводится последняя дата его установления.

И только по достижении определенного уровня социально-экономического развития принцип всеобщего избирательного права становится не только формальным, но и фактическим. Это означает, что на смену тоталитарным (или авторитарным) режимам приходит демократия²¹⁰. Однако режим оказывается весьма неустойчивым, если он не сопровождается укреплением слоя собственников, т.е. того слоя, представители которого жизненно заинтересованы в социальной и экономической стабильности, в недопущении популистских шарашаний и экспериментов.

Ключевым моментом конституционного регулирования социально-экономических процессов в современных развитых странах является регулирование *отношений собственности*. (Понятно, что в данном случае речь уже идет не о самом принципе стабильности и плюрализма отношений собственности, но об интерпретации, изложении этой проблемы в конституциях конкретных стран.) В конституциях стран с развитой демократией, как правило, содержатся недвусмысленные декларации о гарантиях прав собственности. Это были первые социально-экономические сюжеты, нашедшие отражение уже на ранних фазах формирования современного конституционного права²¹¹.

²¹⁰ Соотношение демократии и уровня экономического развития (ВВП на душу населения) применительно к современному миру было проанализировано С. Хантингтоном (*Huntington, 1991*).

²¹¹ Вопросы неприкосновенности частной собственности были закреплены в постреволюционных документах Англии (как в середине XVII столетия, так и в результате «Славной революции») и США. Однако наиболее жестко и последовательно они были сформулированы в конституционных документах Великой французской революции —

Вопросы гарантий прав собственности, как и вопросы гарантий политических прав личности, являются базовыми для любого демократического и рыночного государства и поэтому должны быть предметом особенно жестких правил и процедур²¹².

Правда, после Первой мировой войны право частной собственности уже не признавалось таким же священным, как в доктринах и практике XVIII—XIX вв. Национализация, объясняемая общественной выгодой, становится достаточно распространенным явлением (хотя, конечно, между национализацией по-большевистски и национализацией с выкупом существует серьезная разница). Эта же тенденция продолжалась после Второй мировой войны на протяжении еще примерно четверти века. Даже в Конституцию Швейцарской конфедерации в 1969 г. была включена статья, позволяющая конфедерации и кантонам «в пределах своих конституционных полномочий.. законодательным путем по мотивам общественного интереса предусмотреть экспроприацию и ограничение собственности», хотя и при обеспечении «обязательного полного возмещения» экспроприруемой собственности.

Еще четче общественные элементы интерпретации собственности сформулированы в Конституции ФРГ. Здесь не только прямо указывается на возможность отчуждения частной собственности, но и содержится положение о необходимости использования частной собственности в интересах общего блага²¹³. Схожие формулировки имеются в конституциях Франции (1946; 1958), Испании (1988), Бразилии (1988) и др. А в ряде конституций говорится о социальной функции частной собственности²¹⁴.

Напротив, в нынешних условиях в конституциях посткоммунистических стран вопросам гарантии неприкосновенности собственности уделяется особое внимание. Это является важным идеологическим компонентом современных конституционно-правовых конструкций, а также создает дополнительные гарантии для привлечения иностранных инвесторов.

Современные конституции содержат *социальные гарантии граждан*. Они, как правило, задают общие рамки социальной защищенности населения.

Ключевым моментом здесь является право на труд, которое содержится в конституциях целого ряда стран, прежде всего тех, где сильные позиции занимали левые партии (в Италии, Испании). Другое дело, что право на труд не имеет юридического механизма реализации, если понимать под ним традиционное для коммунистической системы право на «получение гарантированной работы с оплатой труда по ее количеству и качеству»²¹⁵. Чаще всего под конституционным правом на труд понимается проведение специальной государственной политики занятости и (или) право на выбор профессии или занятия, право на безопасные и здоровые условия труда, равное отношение ко всем гражданам при приеме на работу, а также право на

Декларации прав человека и гражданина и Конституции 1793 г. Здесь, в частности, подчеркивалось, что «право собственности состоит в принадлежащей каждому гражданину возможности пользоваться и располагать по усмотрению своим имуществом, своими доходами, плодами своего труда и своего промысла», что «гражданам не может быть воспрещено заниматься каким угодно трудом, земледелием, промыслом, торговлей», что «никто не может быть лишен ни малейшей части своей собственности без его согласия». Документы истории Великой французской революции: в 2 т. Т. 1 / отв. ред. А.В. Адо. М.: Изд-во Московского университета, 1990.

²¹² Этому вопросу уделяется повышенное внимание в современной экономической литературе, и особенно в работах, базирующихся на теории общественного выбора. «Индивид будет ожидать тем больший возможный ущерб от коллективных действий, чем сильнее эти действия сводятся к созданию и конфискации прав человека и прав собственности. Поэтому он будет стремиться установить более жесткие правила общественного выбора в сферах потенциально политической деятельности» (Buchanan, Tullock, 1965. P. 82).

²¹³ Имеет смысл полностью процитировать ст. 14 Конституции ФРГ:

«(1) Собственность и право наследования гарантируются. Содержание и пределы их устанавливаются законами.

(2) Собственность обязывает. Ее использование должно одновременно служить общему благу.

(3) Принудительное отчуждение собственности допускается только для общего блага. Оно может производиться только законом или на основе закона, регулирующего вид и размеры возмещения. Возмещение должно определяться со справедливым учетом общих интересов и интересов сторон. В случае споров о размерах возмещения оно может устанавливаться в общем судебном порядке».

²¹⁴ См. подробнее: Ковлер А.И. и др., 1996. С. 332—334.

²¹⁵ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть. М.: БЕК, 1996. С. 154.

забастовку. При этом в ряде случаев право на труд, как и в СССР, дополняется обязанностью трудиться, объяснение которой, впрочем, не всегда связано с интересами общества и государства. Как говорится в Конституции Испании (1988), «все испанцы имеют право на труд и обязаны трудиться с целью удовлетворения посредством труда своих потребностей и потребностей своей семьи».

Среди других социальных прав, так или иначе получающих отражение в современных развитых конституциях, назовем следующие:

- право на участие в управлении предприятием (во Франции, Италии, Японии);
- право на социальное обеспечение;
- право на образование, включая принципы организации образования (Германия, Бельгия, Япония);
- право на охрану здоровья (Италия);
- право на жилище (Испания);
- право на здоровую окружающую среду.

В некоторых конституциях содержится специальная характеристика *экономической роли государства*, хотя вынесение этих вопросов в отдельный раздел не является типичным и более всего характерно для конституций, принимавшихся после Второй мировой войны, на волне расцвета кейнсианства и интереса к «социальному рыночному государству». Эти сюжеты получили более подробное освещение в конституциях Италии, Германии, Франции. Для противостояния циклическим кризисам в конституционные акты включались вопросы формирования специализированных государственных органов, призванных исполнять обязательства власти перед обществом в экономической и социальной сферах. Так, Конституция Франции 1958 г. содержит раздел «Экономический и социальный совет», а также предусматривает право Национальной ассамблеи принимать программные законы, определяющие цели экономической и социальной политики. Конституция Италии также содержит нормы, связанные с деятельностью Национального совета экономики и труда, германский Основной закон — положение об участии государства в осуществлении общественных интересов, а в Конституцию Испании включена глава о принципах социальной и экономической политики.

Впрочем, конец XX столетия ознаменовался принятием решений противоположного характера — введением в конституции положений, ограничивающих возможности вмешательства государства в социально-экономическую сферу. В некоторых государствах были приняты законодательные акты, уточняющие регулятивные функции государства. А в посткоммунистических странах, имевших опыт чрезмерного госрегулирования, во вновь принимавшиеся конституции вносились специальные положения, которые ограничивали роль государства в экономике. Например, Конституция Сербии содержит положения типа «каждый может основать фонд» или «свободны обмен товаров и услуг и движение капитала и рабочей силы», а Конституция Хорватии гарантирует иностранному вкладчику «свободный вывоз прибыли и вложенного капитала».

Экономические процессы неотделимы от *организации институтов государственной власти*, принципов их формирования, взаимоотношений между органами власти, их роли в регулировании экономической жизни. Все это относится к области чистой политики. Однако от этого в значительной мере зависит и устойчивость функционирования экономической системы, включая наличие (или отсутствие) механизма защиты от популизма и некомпетентных или прямо опасных решений.

Разумеется, все перечисленные проблемы отражены в конституциях лишь в самом общем виде. Как правило, все они подробно регулируются специальными законодательными актами, раскрывающими и конкретизирующими отдельные статьи конституций.

Всеобщее избирательное право и государственные финансы: некоторые иллюстрации из истории США и Великобритании

Избирательное право и размер государства

Связь расширения круга голосующих вне связи с уплатой налога и роста государственных расходов выглядит очевидной (*Acemoglu, Robinson, 2006*). Поскольку центр тяжести электората постоянно

смешался в сторону бедного, а следовательно, и менее ответственного избирателя, последний, естественно ратовал за усиление перераспределительной политики государства (от богатых к бедным), так как это диктовалось простой и рациональной (с точки зрения бедного избирателя) логикой.

Если учесть тот факт, что период роста государства и временный отрезок расширения прав избирателя в основном совпадали, то эта версия получает дополнительное косвенное подтверждение. Другое дело, что конкретная зависимость с трудом может быть верифицирована из-за наличия множества других факторов (описанных выше), из которых не все могут быть формализованы. К тому же основной рост государственных расходов пришелся на послевоенный период, когда большинство стран уже располагали всеобщим избирательным правом (см. табл. ПУ.2 для европейских стран).

Таблица ПУ.2

Отмена избирательных ограничений
и принятие всеобщего избирательного права в европейских странах

Страна	Экономические ограничения	Всеобщее избирательное право для мужчин	Всеобщее избирательное право
Финляндия	1869—1904	1907	1907
Дания	1849—1915	1918	1918
Нидерланды	1849—1897 ^a	1918 ^b	1922
Австрия	1883—1901	1907	1919
Норвегия	1815—1900	1900a	1915
Швеция	1866—1908	1919 ^a	1921
Великобритания	1831—1910	1918 ^a	1928 ^a
Франция	1815—1848	1848	1945
Германия	Never	1848	1919
Италия	1861—1919	1919	1946
Бельгия	1831—1892	1919 ^b	1948
Швейцария	Never	1848	1971

^a Нет значительных ограничений за пределами этих сроков; ^b обязательное голосование в Бельгии с 1919 по 1946 г., в Нидерландах до 1970 г.

Источник: *Aidt T.S. Democracy comes to Europe: Franchise extension and fiscal outcomes: 1830—1938.*

Расширение избирательного права в ведущих странах происходило в два этапа и разными темпами. Первый этап — снятие экономических ограничений (имущественных, налоговых и др.) для мужского

населения — был завершен в основном к 1920 г. Второй — принятие всеобщего избирательного права (женщины получили право голоса), что сразу удвоило число избирателей.

Траектории расширения избирательного права для европейских стран показаны на рис. ПУ.1. Для первой группы стран (Франция, Бельгия и Норвегия) характерно одновременное предоставление права голоса почти всем потенциальным избирателям. Для второй группы стран (Великобритания, Швеция, Нидерланды, Италия) избирательные ограничения ликвидировались цепочкой постепенных конституционных реформ. Для третьей группы стран (Германия, Дания, Швейцария) формальные ограничения изначально отсутствовали или были незначительными.

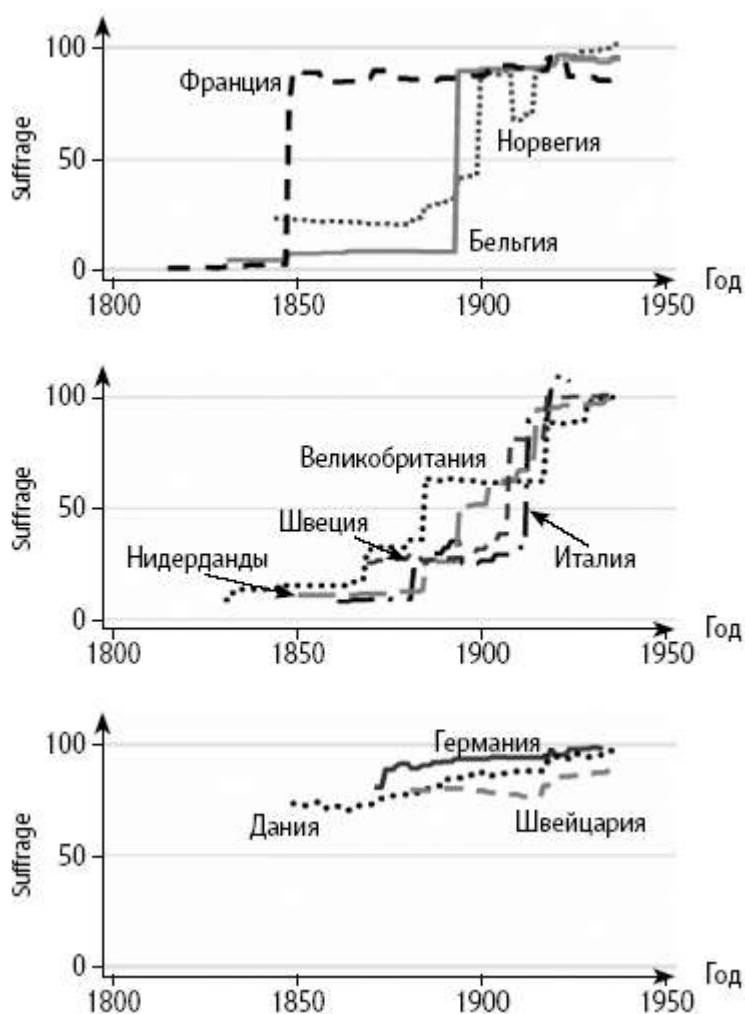


Рис. ПУ.1. Траектории расширения избирательного права в странах Европы, 1800—1938 гг.

Источник: Aidt T.S. and Jensen P.S. Tax Structure, Size of Government, and the Extension of the Voting Franchise in Western Europe, 1860—1938.

Сама по себе доля населения, имеющего право голоса, еще не говорит о реальной власти электората. Например, в Германии и Дании избирательные ограничения были незначительными уже к началу XX в., но при этом исполнительная власть была практически неподконтрольна парламенту, в то время как, например, в

Бельгии, напротив, влияние представительной власти было значительным, хотя до 1893 г. лишь небольшая часть населения имела право голоса²¹⁶.

Во многих случаях избирательное право расширялось одновременно с принципиальными изменениями в процедуре голосования. Например, открытое голосование было характерно для большинства стран на протяжении XIX в. и итоги подводились путем подсчета поднятых рук (последней страной из названных, которая ввела тайное голосование, была Веймарская республика). Другая характерная черта — альтернатива между прямыми и непрямыми (через представителей) выборами. Наконец, наиболее существенная институциональная реформа заключалась в замене мажоритарной системы на пропорциональную. Первоначально все 12 стран (табл. ПIV.2) имели мажоритарную систему, но уже к концу Первой мировой войны она осталась только в Великобритании и Франции²¹⁷.

Все эти нюансы, безусловно, затрудняют анализ зависимости экспансии государства от волн демократизации. Для того чтобы рассматривать не формальные, а реальные показатели демократии, некоторые исследователи

Таблица ПIV.3

Доля населения, обладающая избирательным правом, средняя явка на выборах и polity index

Страна	e ₁	e ₂	t ₁	p	e ₁	e ₂	t ₁	p	e ₁	e ₂	t ₁	p
	До 1880 г.				1881—1914 гг.				1920—1938 гг.			
	(%)	(%)	(%)		(%)	(%)	(%)		(%)	(%)	(%)	
Финляндия	—	—	—	—	66,2 _a	77,1 _a	60,3 _a	—	74,4	85,6	61,2	7,1
Дания	25,7	73,3	34,2	— 0,1	29,2	84,8	63,4	— 3,0	85,9	93,8	79,2	9,8
Нидерланды	5,0	11,4	—	— 3,0	17,8	42,5	70,8	— 2,2	82,5	97,1	91,9	10,0
Австрия	—	—	—	—	38,0 _a	94,5 _a	—	— 4,0	90,6	90,6	87,8	3,2
Норвегия	8,8	21,8	46,2	— 6,3	55,1	27,4	69,7	3,8	89,3	98,2	73,3	10,0
Швеция	10,2	22,3	19,6	— 4,0	15,2	34,5	43,7	— 4,0	79,5	93,6	62,8	10,0
Великобритания	8,6	18,8	—	2,5	26,4	57,2	60,9	7,4	80,4	94,9	68,6	10,0
Франция	19,1	39,8	75,3	— 2,7	42,4	88,7	72,2	7,5	39,9	86,9	80,9	9,4

²¹⁶ *Aidt T.S.* Democracy Comes to Europe: Franchise Extension and Fiscal Outcomes 1830—1938.

²¹⁷ *Ibidem.*

Германия	35,9	87,7	59,7	— 4,0	37,6	92,6	73,1	— 0,2	96,5 ^b	97,7 ^b	79,5 ^b	6,0 ^b
Италия	3,6	8,8	54,4	— 4,0	35,0	16,4	59,8	— 2,7	52,1 ^c	108,6 ^c	58,1 ^c	— 1,0 ^c
Бельгия	2,8	6,5	71,4	1,6	24,2	57,7	86,3	6,0	45,3	95,2	93,0	9,5
Швейцария	—	—	—	—	37,7	78,3	52,0	10,0	41,0	86,9	77,5	10,0
Все страны	14,9	36,2	58,7	— 1,5	64,2	30,1	64,9	2,1	93,4	74,0	77,3	7,3

Примечания: e_1 — доля имеющих право голоса среди лиц старше 20 лет; e_2 — доля лиц, имеющих право голоса без учета женщин; p — polity index; t_1 — показатель средней явки на выборах.

^a Данные, доступные с 1907 г.; ^b данные на период до 1933 г.; ^c данные на период до 1924 г.

Источник: *Aidt T.S. Democracy Comes to Europe: Franchise Extension and Fiscal Outcomes 1830—1938.*

используют так называемый *polity index* — индекс, значения которого колеблются от —10 до +10. Этот индекс учитывает фактический уровень демократии (на основе таких составных частей, как политическая конкуренция, способ избрания должностных лиц, контроль их деятельности и др.).

В табл. ПIV.3 суммированы основные показатели, характеризующие состояние избирательного права в странах Западной Европы. Наиболее либеральные страны по формальному показателю (процент имеющих право голоса) — Норвегия, Германия тем не менее существенно уступали внешне менее демократичным Великобритании и Бельгии по polity index по крайней мере до 1880 г. В период перед Первой мировой войной к демократическим странам можно было отнести Францию и Швейцарию, в то время как перед Второй мировой войной уже все страны из отобранных, кроме Италии, были близки к максимальному показателю polity index.

Таблица ПIV.4

Центральные и общие государственные расходы, % к ВВП в 12 странах Европы до 1938 г.

Страна	Общие государственные расходы (g/y)			Общие государственные расходы (G/y)		
	До 1880 ^a	1881—1913	1920—1938	До 1880	1881—1913	1920—1938
	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Финляндия	—	6,8 ^b	12,6	—	—	—

Дания	6,5	6,1	7,6	9,7	10,6	14,9
Нидерланды	—	8,6 ^c	15,9	—	—	—
Австрия	—	—	13,6	—	—	—
Норвегия	3,9	6,8	7,9	6,2	8,9	17,8
Швеция	5,7	6,1	9,5	—	—	15,5
Великобритания	8,5	8,1	19,9	10,3	12,1	25,3
Франция	12,2	11,6	19,6	13,5	14,3	29,1
Германия ^d	4,3	4,3	15,8	—	13,8	28,9
Италия ^e	12,7	15,3	24,1	—	—	—
Бельгия	—	13,9 ^f	23,2	—	—	—
Швейцария	1,8	2,1	5,5	16,5	13,4	21,4
Все страны	8,5	8,2	14,4	9,9	11,5	21,6

Примечания: *g* — номинальные центральные государственные расходы; *G* — номинальные общие государственные расходы; *y* — номинальный ВВП, если он доступен (или чистый национальный продукт).

^a Средняя между общими расходами и расходами центрального правительства; ^b данные, доступные с 1901 г.; ^c данные, доступные с 1900 г.; ^d до 1933 г.; ^e до 1923 г.; ^f с 1912 г.

Источник: Aidt T.S. Democracy Comes to Europe: Franchise Extension and Fiscal Outcomes 1830—1938.

Данные табл. ПV.2 можно сопоставить с данными табл. ПV.4. В период до Первой мировой войны большинство стран показало умеренный рост государственных расходов, а в некоторых странах наблюдалось даже небольшое снижение (Дания, Великобритания, Франция). В межвоенный период средний уровень центральных государственных расходов вырос на 75% (с 8,2 до 14,4%). Общие государственные расходы увеличились на 83% (с 11,5 до 21,6%). Согласно первым, грубым сравнениям, периоды роста госрасходов и либерализации выборных процедур в общем совпадали.

Динамика госрасходов не в полной мере отражает произошедшие изменения, важна также их структура. В табл. ПV.5 проведены разграничения между различными компонентами государственных расходов. Чистые общественные расходы (g_0) — расходы на оборону, внутреннюю безопасность, суды — это те расходы, которые наиболее соответствуют классическому пониманию государства как «ночного сторожа». Как следует из табл. ПV.5, доля чистых общественных расходов в общих расходах начиная с середины XIX в. постоянно и уверенно снижалась (с 59,7 до 30,5%). Доля долгосрочных инвестиций g_1 (строительство, транспорт), т.е. таких благ, которые могут быть частными, но требуют больших затрат, в том числе затрат по исключению «безбилетников», увеличилась, но не очень существенно (с 11,6 до 13,1%). И наконец, доля смешанных общественных благ (образование и здравоохранение) плюс трансферты $g_{2,3}$ значительно возросла (с 5,4 до 26,1%).

Таблица ПV.5.

Структура и динамика компонентов государственных расходов
ВВП в 12 странах Европы до 1938 г.

Период	Все страны					Скандинавские страны ^b	
	g/y %	G/y^a	g_0/g	g_1/g	$g_{2,3}/g$	g_2/g %	g_3/g
1850—1870	9,0	9,9	59,7	11,6	5,4	7,9	<1
1871—1890	7,7	10,1	50,0	12,7	8,6	12,0	<1
1891—1913	8,3	11,8	45,6	17,5	14,8	18,7	3,3
1920—1938	14,4	21,6	30,5	13,1	26,1	21,6	8,7
До 1938	10,1	16,7	42,6	13,9	17,5	16,6	5,1

Примечания: g_0 — чистые общественные расходы (оборона, безопасность, суды); g_1 — инвестиции долгосрочные (строительство, транспорт); g_2 — смешанные общественные расходы

(образование, здравоохранение); g_3 — трансферты; $g_{2,3} = g_2 + g_3$. Определение переменных g , G , y см. в табл. IV.4.

^a Данные по Норвегии, Франции, Германии, Швеции, Дании и Великобритании; ^b данные по Норвегии, Финляндии, Швеции.

Источник: *Aidt T.S. Democracy Comes to Europe: Franchise Extension and Fiscal Outcomes 1830—1938.*

Поскольку в довоенное время социальные программы, пособия по безработице, пенсионные системы играли еще незначительную роль, основной вклад в рост государства внесли трансферты (в отличие от послевоенного времени, где именно подобные программы стали основным мотором роста государства).

Конкретное выражение зависимости расширения государства от демократизации различается для разных частей света и во многом зависит от того, как отобраны и сгруппированы данные и как они затем интерпретируются (большинство исследователей используют регрессионные модели). Например, для Европы *Aidt*²¹⁸ находит, что отмена экономических ограничений на участие в выборах повлияло прежде всего на рост чистых общественных благ и долгосрочных инвестиций (с коэффициентами 0,6 и 0,5, т.е. при увеличении доли имеющих право голоса на 1% без учета женского населения компоненты g_0 и g_1 возрастают соответственно на 0,6 и 0,5%), в то время как предоставление права голоса женщинам положительно коррелирует только со смешанными расходами и трансфертами (g_2 и g_3) с коэффициентом 0,3.

Для Латинской Америки госрасходы положительно связаны с процентом участвующих в выборах (но коэффициент всего 0,045) и отрицательно — с «политической конкуренцией» ($-1,99$)²¹⁹. Делается и такой вывод: часть снижения расходов, связанная с политической конкуренцией, может быть отнесена на снижение расходов на поддержание власти (оборону, полицию, суды), а большая часть роста госрасходов, связанная с увеличением круга избирателей (*political participation*), может быть отнесена на отмену тестов на грамотность и меньшая часть — на то, что женщинам дали право голоса²²⁰.

В любом случае «любовая» интерпретация регрессионных моделей — дело ненадежное, это лишь дополнительное обоснование исходного предположения.

Суфражизм и бюрократия

Заключительным штрихом в борьбе левых сил за всеобщее избирательное право повсеместно стало предоставление права голоса женщинам. Есть ряд оснований полагать, что это привело к дальнейшему разрастанию государства.

Основное соображение заключается в известном психологическом моменте: женщины в отличие от мужчин менее склонны к рискованному поведению, следовательно, реже рассчитывают на свои силы, больше полагаясь на страхование, которое им может предоставить государство, перераспределяя ресурсы от успешных индивидов к менее удачливым. Известно, что одной из ведущих функций государства, делающей его терпимым злом в глазах обывателя, является как раз страхование²²¹. Индивид понимает, что в своей деятельности он может как добиться успеха, так и потерпеть неудачу; он может также по каким-то причинам лишиться трудоспособности; поэтому если индивид не склонен к риску, то он может предпочесть, и это будет рационально для него, более низкий доход (с учетом всех налогов и трансфертов), но с условием, что ему помогут в «трудные времена».

²¹⁸ *Aidt T.S. Democracy Comes to Europe: Franchise Extension and Fiscal Outcomes 1830—1938.*

²¹⁹ Под «политической конкуренцией» (*political competition*) понимается состязательность политических партий (в виде некоего экспертного индекса).

²²⁰ *Aidt T.S. and Dalibor S. Eterovic Give and Take: Political Competition, Participation and Public Finance in 20th Century Latin America.* Следует учитывать, что избирательные ограничения для Латинской Америки принимали в основном форму тестов на грамотность как желание элиты отстранить от выборов коренное индейское население, которое в своей массе было неграмотным.

²²¹ См.: *Мюллер Д. Общественный выбор III / под ред. А. П. Заостровцева, А. С. Скоробогатова. Гос. ун-т — Высшая школа экономики, Институт «Экономическая школа». М., 2007. Гл. 3.* <http://mi17172009.narod.ru/images/MuellerCh3.PDF>.

Женщины как раз образуют такую массовую группу не склонных к риску индивидов; им нужен прежде всего стабильный доход (необязательно сверхвысокий, главное, постоянный) для содержания детей. Поэтому предположение, что женщины чаще голосуют за «большое» государство, которое по умолчанию выполняет функции страховой компании, кажется логичным.

Эта проблема не стояла бы так остро, если бы не кризис семьи, остро проявившийся во второй половине XX в. Вообще, как правило, мужчина и женщина, если они давно состоят в браке, с большой вероятностью будут иметь одинаковые политические взгляды и соответственно одинаково голосовать²²². Женщины без пары, разведенные женщины и особенно одинокие матери будут воспринимать государственную помощь как альтернативу доходам мужа. По мере увеличения числа разводов и детей, рожденных вне брака, возрастает и число женщин, голосующих за «либеральные» партии, предлагающие различные соцпрограммы, так как возрастает вероятность, что они (женщины) или их дети будут получателями данных программ²²³.

Кризис семьи и растущая роль государства — процессы, которые взаимно обуславливают и ускоряют друг друга. Более того, не всегда растущее воздействие государства на семейную мораль выражается в цифрах госрасходов. В качестве примера можно привести различные законодательные ограничения, накладываемые на супругов (алименты, права ребенка и др.), которые постепенно разрушают институт семьи.

Немаловажным является и тот факт, что основу бюрократии, по крайней мере среднего и нижнего звена, составляют женщины. А бюрократия, и это очевидно, будет голосовать за «саму себя», т.е. за увеличение государственных расходов²²⁴.

О влиянии бюрократии на размер государства достаточно много написано. Одной из самых известных стала модель У. Нисканена. Согласно ей, бюрократы, выполняя заказ политиков на предоставление публичных благ, действуют с целью максимизации бюджета своих бюро. При этом, особенно при достаточно высоком уровне спроса, бюджет превышает общие минимальные затраты на производство обещанного выпуска, при этом сам выпуск превышает оптимальный²²⁵. Уточнение позиции Нисканена, сделанное им позже, предполагало, что бюрократы действуют с целью максимизации «дискреционного» бюджета их бюро, определяемого как разность между общим бюджетом и минимальными затратами на ожидаемый политическими властями выпуск.

Поскольку ни бюрократы, ни политические власти не могут претендовать на этот дискреционный бюджет как на личный доход, данный излишек тратится иными способами, служащими их интересам. Некоторая часть этого «дискреционного» бюджета будет выделена на нужды бюро, такие как дополнительные штаты, капитал и офисные блага²²⁶. Данное допущение приводит к нескольким иным заключениям. Бюджет бюро слишком велик, выпуск может быть слишком низким, а производство данного выпуска постоянно неэффективным. В свою очередь, бюро делятся некоторой частью дискреционного бюджета с контролирующими агентами в качестве платы за право расходовать оставшуюся часть по собственному усмотрению. Из данной видоизмененной модели следует однозначный вывод: неэффективность в производстве является нормальным условием. Различия между бюрократами и политиками заключаются в направлениях расходования излишка бюро, но ни одна из этих групп не имеет достаточных стимулов к сокращению излишних расходов²²⁷.

²²² Lott J.R.Jr. and Kenny L. How Dramatically Did Women's Suffrage Change the Size and Scope of Government? // Journal of Political Economy. Vol. 107. Number 6. Part 1. P. 1163—1198. December 1999. http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=160530.

²²³ Colson Ch. and Percy N. Why Women Like Big Government // Christianity Today. November 11. 1996. P.112. <http://www.christianitytoday.com/ct/1996/november11/6td112.html>.

²²⁴ В России к числу бюрократии, и без того не маленькой, можно смело отнести большинство работников сферы образования, культуры и медицинских работников, так как они являются по преимуществу бенефициариями государства.

²²⁵ Niskanen W. Bureaucracy and Representative Government. Chicago, Aldine-Altherton, 1971.

²²⁶ См.: Нисканен У. Пересмотр: Электронный источник // URL: www.seinstitute.ru/Files/veh4-3-18_Niskanen.pdf.

²²⁷ См. там же.

Из истории бюджетных расходов и государственного долга (США)

На примере США можно проследить динамику изменения бюджетных показателей на протяжении всего XX в. Большая часть видимого роста пришлась на последние 30—40 лет (рис. ПУ.2).

Графики, однако, оказываются значительно более пологими, если пересчитать показатели с поправкой на инфляцию (рис. ПУ.3), что не удивительно, так как только за период 1940—2010 индекс-дефлятор составил около 13 единиц (во столько раз в среднем выросли цены за этот период)²²⁸.

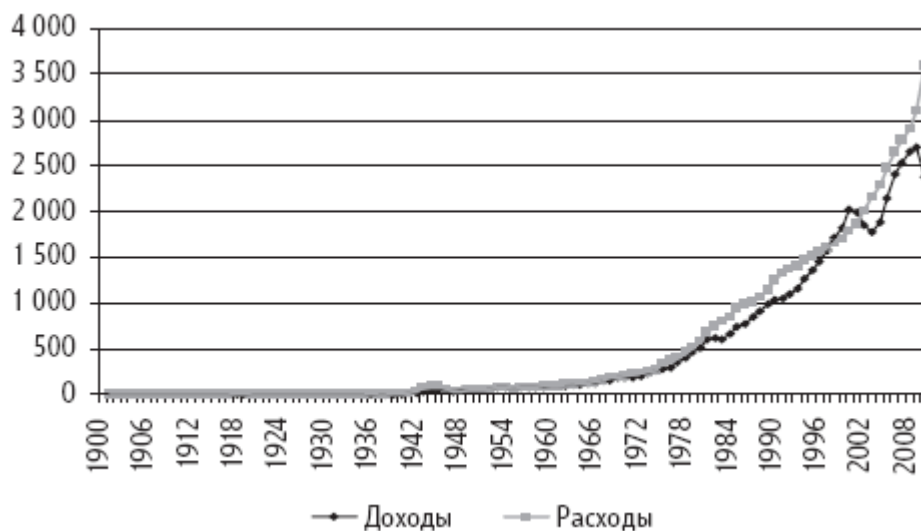


Рис. ПУ.2. Доходы и расходы федерального правительства, в текущих ценах, млрд долл.

Исходные данные для построения: <http://www.whitehouse.gov/omb/rewrite/budget/fy2008/hist.html>;
<http://www.measuringworth.org/datasets/usgdp/result.php>.

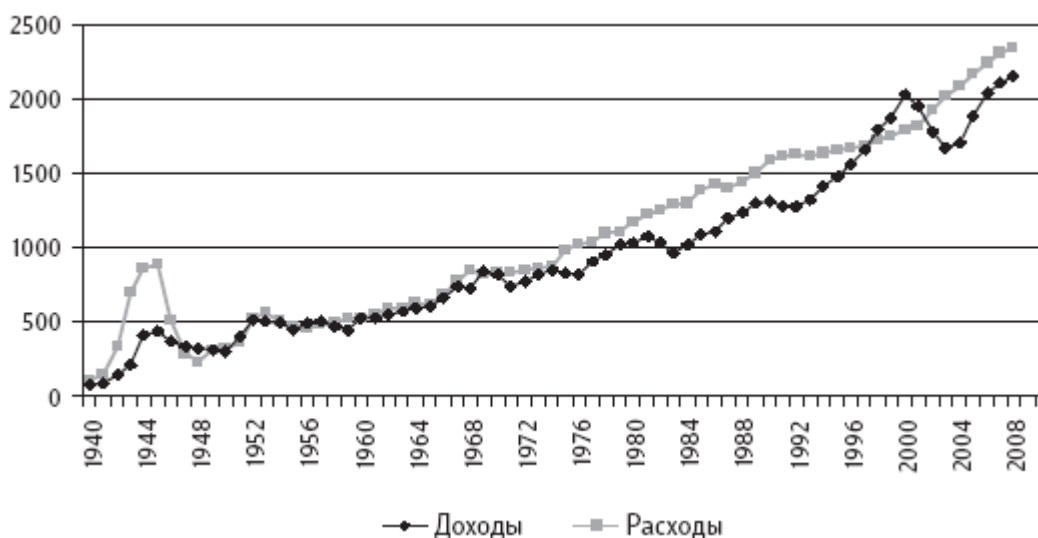


Рис. ПУ.3. Доходы и расходы федерального правительства, в постоянных ценах 2000 г., млрд долл.

²²⁸ Статистику можно посмотреть, например, здесь: <http://www.gpoaccess.gov/usbudget/fy09/hist.html>.

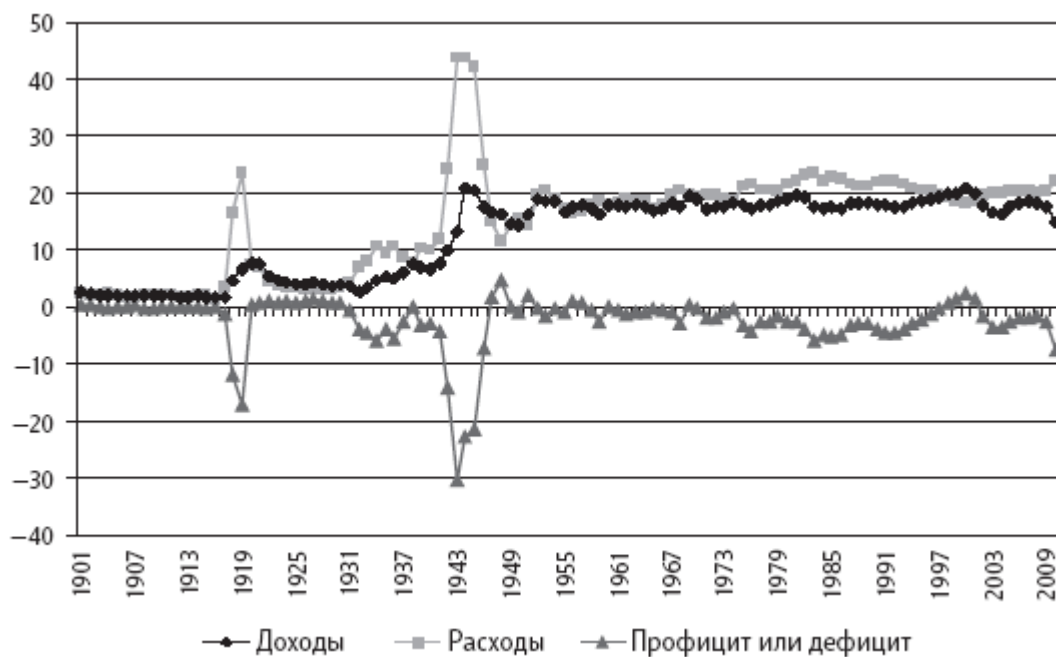


Рис. ПV.4. Доходы и расходы федерального правительства, в % к ВВП

Исходные данные для построения: <http://www.whitehouse.gov/omb/rewrite/budget/fy2008/hist.html>;
<http://www.measuringworth.org/datasets/usgdp/result.php>.

Иная картина вырисовывается, если оценивать бюджетные показатели как долю от ВВП (рис. ПV.4). До середины 1950-х гг. шел скачкообразный рост как расходов, так и доходов с пиками, приходящимися на мировые войны. После этого показатели и доходов, и расходов стабилизировались на уровне примерно 20% ВВП (мы говорим только о расходах федерального правительства).

Таблица ПV.6

Темпы роста расходов федерального правительства

Период	Темпы роста расходов федерального правительства, %
1901—1910	103,1
1911—1920	124,8
1921—1930	93,7
1931—1940	111,0
1941—1950	116,2
1951—1960	108,0
1961—1970	107,8

1971—1980	111,7
1981—1990	107,8
1991—2000	103,6
2001—2010	107,2

Темпы роста государственных расходов в разные периоды существенно различались (табл. ПУ.6). Если брать мирное время, то наибольшие темпы пришлось на 1930-е гг. (Великая депрессия), 1970-е гг. (отмена золотого стандарта, стагфляция, наблюдавшаяся в это время) и 2000-е (мировой финансовый кризис). Периоды доминирования демократов во власти в целом характеризовались ростом расходов (1930-е, 1940—1960-е), периоды правления республиканцев — скорее снижением доходной части (1980-е, 2000-е), но бюджетный дефицит нарастал и у тех, и у других.

Естественные сдерживающие факторы роста государственных расходов

Помимо непосредственных причин, вызывающих рост расходов, существовал ряд факторов, сдерживавших экспансию государства.

Основной ограничительный фактор, существовавший во все времена, — это общее состояние экономики, которая неспособна безболезненно «переварить» действия высших лиц государства, намеренных тратить больше, чем страна зарабатывает.

Исторически у правителей было не так много способов осуществить подобные намерения. Первый — это грабеж собственного населения, либо произвольный, либо более упорядоченный — через известные налоги. Второй — через внешние или внутренние займы. Третий вариант — с помощью печатания денег (это является, по сути, вариацией первых двух способов, так как инфляцию, являющуюся естественным следствием подобной политики, можно рассматривать как своеобразный налог²²⁹).

Понятно, что все три способа до относительно недавнего времени, несмотря на весьма многочисленные попытки, могли использоваться лишь до определенной степени.

Увеличение налогообложения наталкивалось на низкий жизненный уровень населения и фактическую невозможность поднять ставку, ибо иначе это спровоцировало бы голод (уже в XIX и особенно в XX в. этот ограничитель по понятным причинам больше не работал).

Делать внешние или внутренние займы было трудно (в том числе по причине недоверия к заемщикам).

Печатание денег приводило к предсказуемым результатам, выражавшимся, помимо всего прочего, в расстройстве денежного обращения и падении доходов уже в среднесрочной перспективе. Маленькие экономики не могли безболезненно абсорбировать избыточную массу денег, которую печатало государство (для ведения войн или для реализации других амбициозных проектов). При этом нельзя не отметить, что государство никогда не оставляло попыток пользоваться своей монополией на выпуск денег. Как отмечает Хайек, вся история денежной политики государства сводилась к систематической порче денег (*Хайек, 1996*). Ходившие одновременно бумажные и металлические деньги имели разный курс, так как население предпочитало, естественно, монеты с постоянной стоимостью и избавлялось от «бумажек» при первой возможности.

Отмена золотого стандарта

²²⁹ Кейнс, во многом причастный к разрастанию инфляции в послевоенные годы, цинично отмечал, что с помощью инфляции государство может незаметно от общества и без его контроля конфисковать значительную часть его богатства. Более того, не просто конфисковать, но конфисковать избирательно; обогащая некоторых, инфляция разоряет многих (*Keynes J.M. Economic Consequences of the Peace. 1920. <http://www.gutenberg.org/etext/15776>*).

Золотой стандарт был очень важным дисциплинирующим фактором, сдерживавшим рост государства, а с его отменой соблазны на пути бесконтрольного разбухания государственных расходов стали слишком сильны. Фиксированная стоимость денег заставляла правительства не слишком далеко отдаляться от сбалансированного бюджета, поскольку иначе возникли бы трудности с выплатой долга. Неудивительно, что инфляция на протяжении XIX в. в ведущих странах практически отсутствовала.

Серьезный удар по золотому стандарту нанесли обе мировые войны, а также «новый курс» Рузвельта. Правительство США решило укрепить монополию на денежное предложение, чтобы легче проводить свои расходные программы (при этом бремя выплаты долга перекладывалось на собственное население).

Восстановление золотого стандарта (Бреттон-Вудское соглашение) ослабило инфляционные процессы, снизило дефицит бюджета, но уже к 1970-м гг. вновь возникло противоречие между желанием наращивать расходы и путями привязки денег к золоту, и решение было принято не в пользу золотого стандарта.

На рис. ПV.5 дана иллюстрация происходивших в то время процессов. Цена золота на биржах за несколько лет выросла в десятки раз, что наводит нас на два основных предположения. Во-первых, и это главное, рост в США, по крайней мере начиная с 1970-х гг., был достигнут за счет постоянно снижающейся устойчивости экономики и разогревания инфляционных процессов. (Часть из них, по-видимому, была скрыта, так как не отображалась в официальных ценах инфляции. Рост цен на товарных рынках, и в первую очередь на рынке золота, происходил быстрее, чем на потребительском, поскольку туда прежде всего устремлялся спекулятивный капитал, который, в свою очередь, образовывался в результате ослабления денежно-кредитной политики.) Во-вторых, сам рост, возможно, несколько переоценен, так как стоимость произведенного продукта в пересчете на золото (в силу естественных причин товар с самой постоянной стоимостью) значительно ниже официальных показателей.

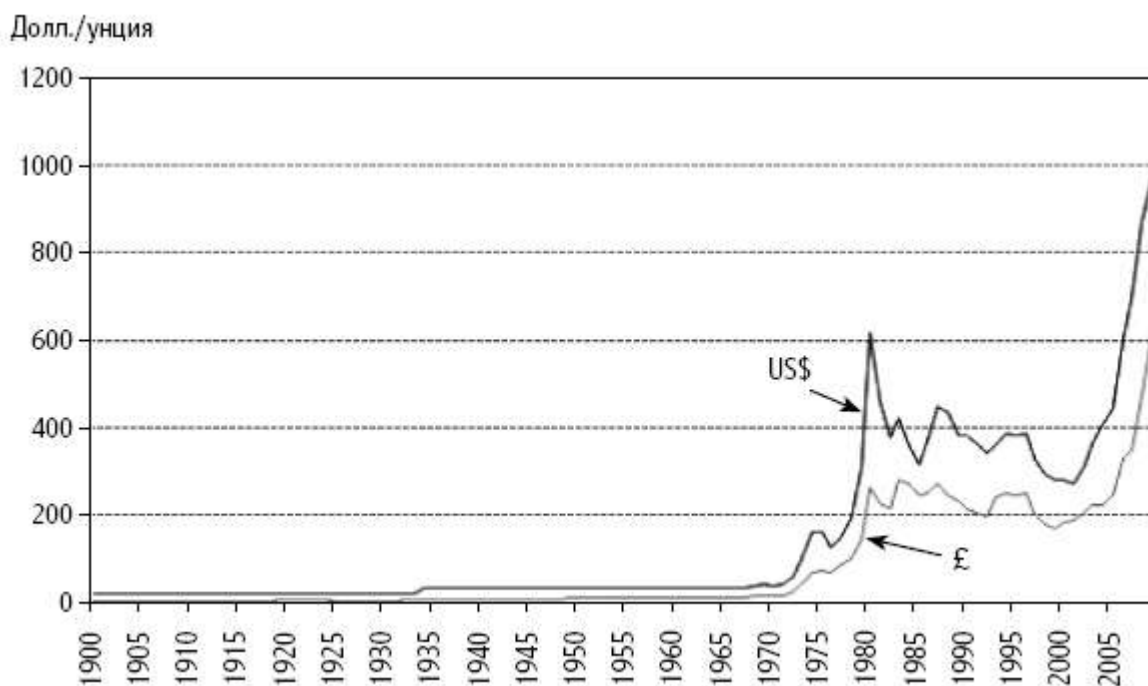


Рис. ПV.5. Среднегодовая цена на золото, 1900—2009 гг.

Источник: <http://www.research.gold.org/prices/annual/>.

Влияние мировых войн

Влияние мировых войн на рост государственного участия в экономике отмечается большинством исследователей²³⁰. Самое показательное не то, что государственные расходы увеличивались во время войн, а то, что они оставались выше довоенных уровней уже после того, как войны завершались (рис. ПV.6 и ПV.7). Так, расходы США выросли с 0,73 млрд долл. в 1914 г. до 12,68 млрд долл. в 1918-м (в 17 раз), оставаясь на уровне около 3 млрд долл. в 1920-х гг. (рост в 4 раза относительно довоенного уровня); с 9,14 млрд долл. в 1939 г. до 92,71 в 1945-м (рост в 10 раз), оставаясь на уровне около 40 млрд долл. в конце 1940-х (рост в 4 раза). Пример, показывающий, что инерция имеет место, когда дело касается бюджетной политики, что в общем на интуитивном уровне очевидно, поскольку отказаться от однажды обретенных субсидий и преференций бывает тяжело как для получающих

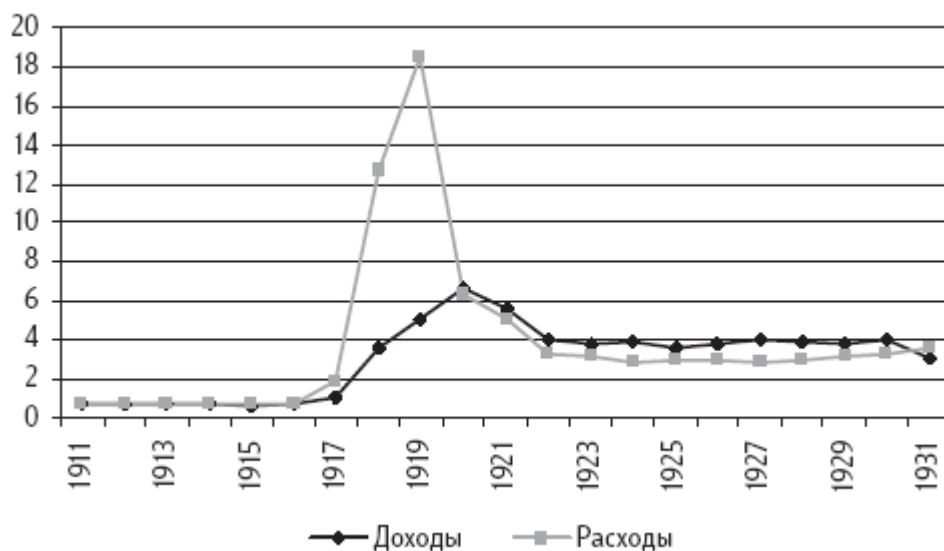


Рис. ПV.6. Доходы и расходы федерального правительства, млрд долл.

²³⁰ См. например: *Masson P., Mussa M. Long-Term Tendencies in Budget Deficits and Debt.* <http://kansascityfed.org/Publicat/sympos/1995/pdf/s95mussa.pdf>.

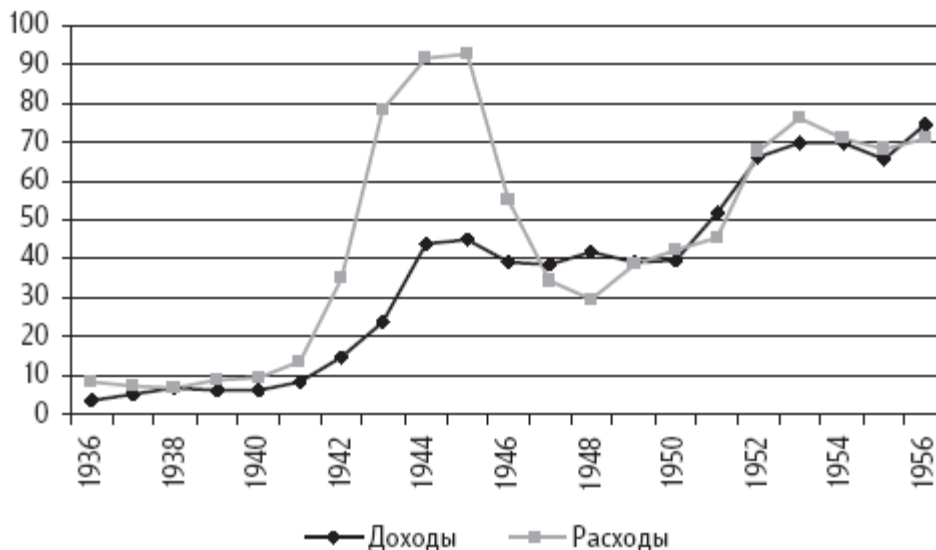


Рис. ПV.7. Доходы и расходы федерального правительства, млрд долл.

Построено по данным: <http://www.whitehouse.gov/omb/rewrite/budget/fy2008/hist.html>.

(это естественным образом снижает уровень их дохода), так и для дающих (это ставит под сомнение уровень власти чиновников, занимающихся перераспределением национального продукта, а возможно, ставит под сомнение их значимость даже в собственных глазах, ибо их услуги оказываются вроде бы и не нужны).

Во время войны убедить общество в необходимости увеличения расходов на оборону несложно. После войны бюрократы пытаются сохранить «завоеванные» в борьбе за бюджет своих ведомств позиции. После Первой мировой войны это получалось еще не очень хорошо. Отличие ситуации после Второй мировой войны от ситуации в мирное время после окончания Первой мировой войны (на примере США) было в том, что бюджет в 1950-х гг. оставался в основном несбалансированным, расходы превышали доходы, долги, накопленные во время войны, не выплачивались, а продолжали наращиваться дальше. По-видимому, ограничители, в том числе «интеллектуальные», связанные с традициями классической экономической школы, еще действовавшие в 1920-х гг., были серьезно ослаблены новыми течениями, прежде всего кейнсианством.

Постоянный рост ВВП (за исключением периодов относительно легких кризисов) сделал политику по наращиванию долгов безнаказанной для тех, кто ее проводил, что было немаловажным фактором дальнейшего увеличения расходов. Растущие долги выплачивались за счет возросших сборов с увеличивающегося продукта, т.е. формировалась своеобразная пирамида долгов, которая постоянно грозила рухнуть, но не рушилась благодаря почти непрерывному экономическому росту. Однако эта модель имеет очевидную слабость: рано или поздно наступает момент, когда экономический рост приостанавливается на продолжительное время (финансовый кризис и др.), в то время как расходные статьи, однажды сложившиеся, с трудом поддаются сокращению, более того, имеют тенденцию расти, в том числе в период кризиса (например, практика поддержки банкротов). Отношение долга к ВВП, и без того неблагоприятное, резко ухудшается.

Послевоенный интеллектуальный сдвиг

Дефицит бюджета во время войн исторически был распространенным явлением, но дефицит мирного времени, возникший во второй половине XX в. во многих странах, не имел аналогов в прошлом. Например, в США после Гражданской войны серия профицитов позволила быстро выплатить долги, в то время как после окончания Второй мировой войны произошло обратное.

Несомненно, в XIX в. существовали политическое сопротивление и моральное осуждение наращивания долга, общее представление общества, не одобряющего жизнь не по средствам.

Помимо общего вала популизма, связанного с введением всеобщего избирательного права, немалый вклад в распространение новых веяний внесла кейнсианская послевоенная парадигма, полагающая, что дефицит

бюджета в мирное время — это не только не проблема для экономики, но норма. Анализ строился на базовых аргументах Кейнса, дополненных моделями сбережений-инвестиций, теориями экономического роста и глобального рынка капитала. Во всех этих моделях краеугольным камнем было представление, что капитализм не обладает способностью приводить рынки к равновесию и, следовательно, требуется вмешательство государства (путем выполнения соответствующих рекомендаций «ученых мужей»), которое будет исправлять «порoki» рынка. Это было исходное положение, которое, по-видимому, имело слабое отношение к реальной практике бюджетных трат, но которое создавало платформу для дальнейшей экспансии государства.

Побочный эффект от всех этих теорий проявился, но не сразу в полной мере. Хотя хронический дефицит (в США) образовался еще в 1940-х гг., показатель государственного долга к ВВП снижался до начала 1970-х гг., достигнув отметки примерно 28% ВВП (рис. ПV.8) в результате опережающего роста экономики. Но затем в течение 7 лет национальный долг удвоился (в абсолютном выражении), начался рост показателя долга относительно ВВП.

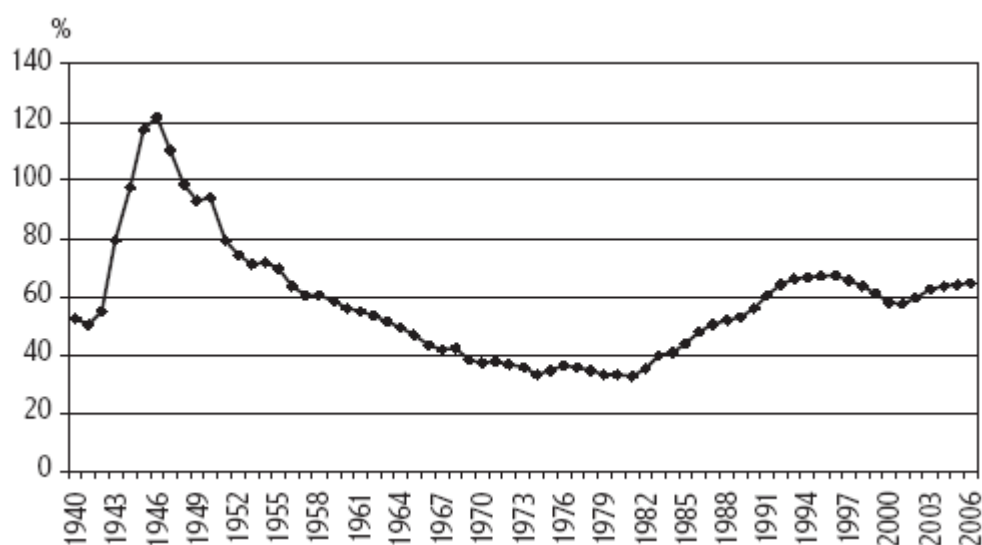


Рис. ПV.8. Накопленный национальный долг США, % к ВВП

Построено по данным административно-бюджетного управления администрации Президента США (Office of Management and Budget). <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals/>.

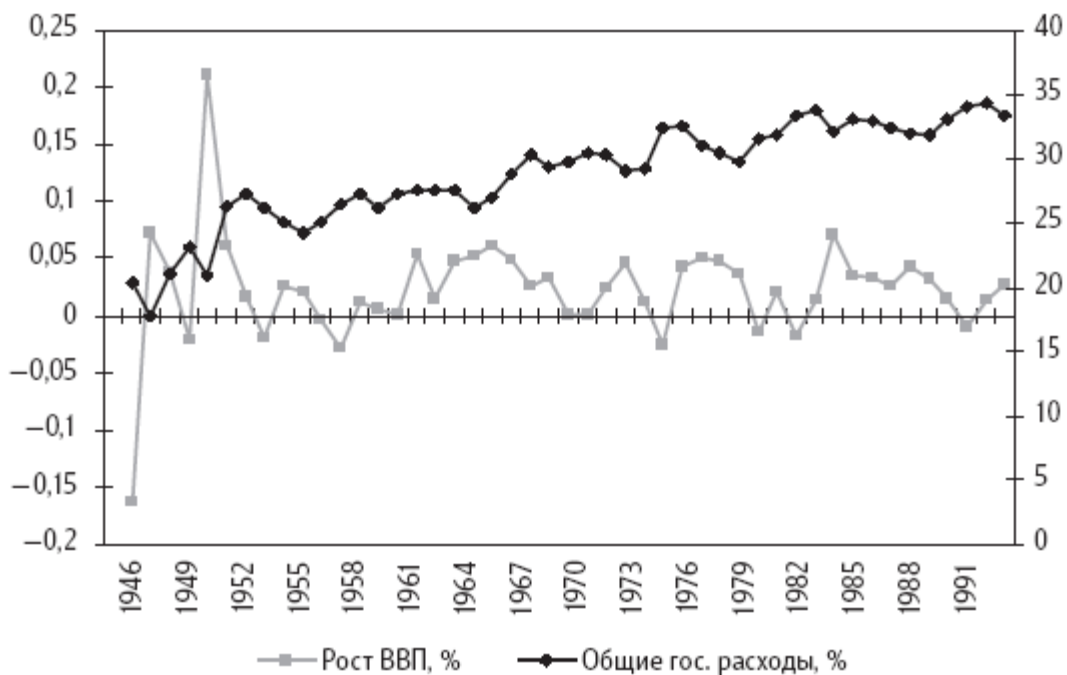


Рис. ПУ.9. Рост ВВП и государственные расходы (США)

Источник исходных данных: An Economic Record of Presidential Performance: From Truman to Bush Richard J. Carroll 1995. <http://www.questia.com/library/economics-and-business/economics/economic-history/u-s-economic-history.jsp>.

На рис. ПУ.9 представлена довольно выраженная обратная зависимость между темпами роста ВВП и государственными расходами. Причина такой зависимости даже не столько в том, что вмешательство государства препятствует росту экономики (зависимость такая должна присутствовать, но все же она относится к разряду долгосрочных и труднозамеряемым), а в двух моментах. Во-первых, государственные расходы инерционны и мало зависят от динамики производства, поэтому при резких скачках в темпах роста ВВП доля госрасходов в ВВП также резко меняется (в обратную сторону). Во-вторых, правительство часто использует фазы низкого или отрицательного роста для очередного вмешательства в экономику, выражающегося, в частности, в цифрах госрасходов.

Но фактически в долгосрочном периоде и рост, и снижение валового продукта могли служить для поборников «большого» государства дополнительными аргументами. И если кейнсианская теория цикла предполагала, что государство наращивает расходы в периоды спада, расплачиваясь с долгами в период роста²³¹, то на практике бюджетный дефицит и долги увеличивались при любом раскладе. Создается впечатление, что не экономическая ситуация, а ее интерпретация академическими и политическими кругами оказывала наибольшее влияние на рост государственных расходов.

²³¹ Harrod R. (1939) An Essay in Dynamic Theory // Economic Journal. N 49. P. 14—33.; Cate T. (ed.) Encyclopedia of Keynesian Economics. Edward Elgar, 1997.

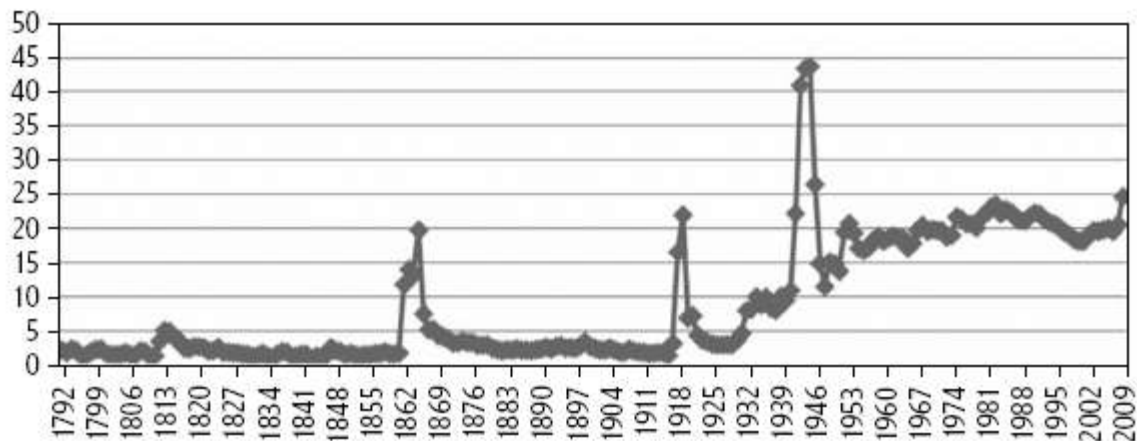


Рис. ПV.10. Расходы федерального правительства США, доля в ВВП, % (1792—2009 гг.)

Источники: Приложение — историческая статистика к федеральному бюджету США. <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/Historicals/>; *Mitchell B.R.* International Historical Statistics: The Americas 1750—1993.

Как меняется структура государственных расходов, видно на рис. ПV.11.

Следует отметить, что в Великобритании на центральные власти традиционно приходится большинство расходов расширенного правительства. В то же время в США в течение исторически продолжительного периода (прерывавшегося только войнами) структура расходов была принципиально иной, причем на штаты приходилась даже часть расходов на оборону (ополчение — милиция штата).

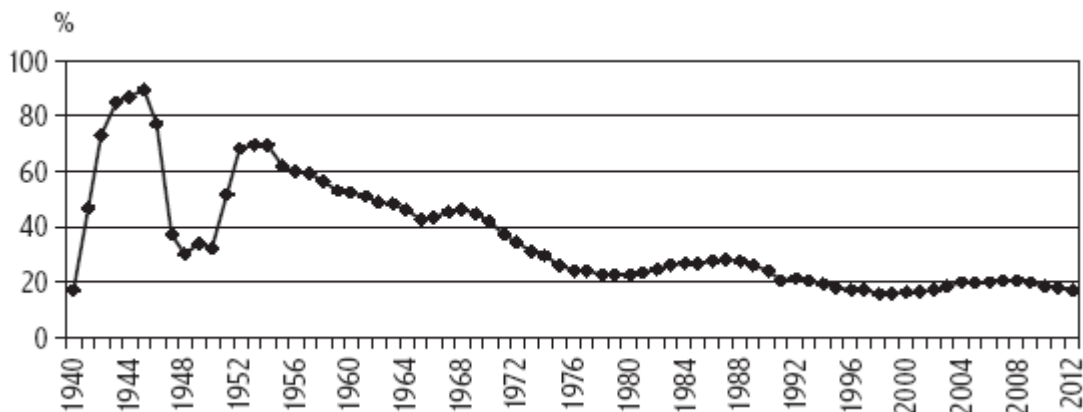


Рис. ПV.11. Доля расходов на оборону в расходах федерального правительства США

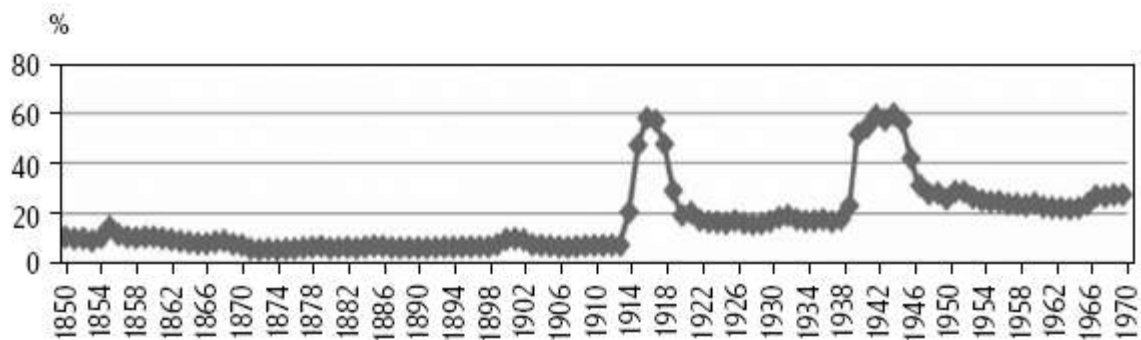


Рис. ПV.12. Расходы центрального правительства Великобритании, доля в ВВП, % (1850—1970 гг.)

Источник: Mitchell B.R. European Historical Statistics: 1750—1970.

Общая тенденция — рост доли государственных расходов в ВВП неравномерен (рис. ПV.10, ПV.12) и объясняем на первый взгляд двумя основными факторами: 1) войнами, после которых уровень расходов понижается, но не возвращается в исходное состояние вследствие усиления бюрократии; 2) ростом спроса избирателя на рост расходов в результате перехода ко всеобщему избирательному праву.

Литература

- Аристотель*. Политика // Сочинения: в 4 т. Т. 4. М.: Мысль, 1983.
- Бёрк Э.* Размышления о революции во Франции. М.: Рудомино, 1993.
- Гайдар Е.* В начале новой фазы // Коммунист. 1991. № 2.
- Гайдар Е.* Тактика реформ и уровень государственной нагрузки на экономику. Политические проблемы экономических реформ: сравнительный анализ. Научные труды ИЭПП. № 8Р. М.: ИЭПП, 1998.
- Голанд Ю.* Кризисы, разрушившие нэп. М.: МНИИПУ, 1991.
- Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Общая часть. М.: БЕК, 1996.
- Конституция Российской Федерации: проблемный комментарий / под ред. В.А. Четвернина. М.: Центр конституционных исследований МОНФ, 1997.
- Лейнхарт А.* Демократия в многосоставных обществах. М., 1997.
- Мюллер Д.* Общественный выбор III / под ред. А.П. Заостровцева, А.С. Скоробогатова. Гос. ун-т — Высшая школа экономики, Институт «Экономическая школа». М., 2007. Гл. 3. <http://mi17172009.narod.ru/images/MuellerCh3.PDF>.
- Нисканен У.* Пересмотр. Электронный источник //URL: www.seinstitute.ru/Files/veh4-3-18_Niskanen.pdf.
- Сравнительное конституционное право / под ред. А.И. Ковлера и др. М.: Манускрипт, 1996.
- Теория государства и права / под ред. Г.Н. Манова. М.: БЕК, 1995.
- Членов С.* Экономическая политика и революционная законность // Народное хозяйство. 1921. № 8-9.
- Хайек Ф.* Частные деньги. М.: БАКОМ, 1996.
- Acemoglu, Robinson.* Economic Origin of Dictatorship and Democracy. Cambridge University, 2006.
- Aidt T.S. and Eterovic D.S.* Give and Take: Political Competition, Participation and Public Finance in 20th Century Latin America // Cambridge Working Papers in Economics. 07.14. University of Cambridge, 2007.
- Aidt T.S. et al.* Democracy comes to Europe: Franchise extension and fiscal outcomes 1830–1938 // European Economic Review. 2006. Vol. 50. N 2.
- Buchanan J.M., Tullock G.* The Calculus of Consent. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1965.
- Cate T.* (ed.) Encyclopedia of Keynesian Economics. Edward Elgar, 1997.
- Colson Ch., Pearcy N.* Why Women Like Big Government // Christianity Today. November 11. 1996. P. 112. <http://www.christianitytoday.com/ct/1996/november11/6td112.html>.
- Dornbusch R., Edwards S.* (eds.). The Macroeconomics of Populism in Latin America. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1991.
- Harrod R.* An essay in dynamic theory // Economic Journal. 1939. N 49.
- Huntington S.P.* The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century. Norman and London: University of Oklahoma Press, 1991.
- Keynes J.M.* Economic Consequences of the Peace. 1920. <http://www.gutenberg.org/etext/15776>.

- Lott J.R.Jr. and Kenny L.* How Dramatically Did Women's Suffrage Change the Size and Scope of Government? *Journal of Political Economy*. December 1999. Vol. 107. Number 6. Part 1. http://papers.ssrn.com/paper.taf?abstract_id=160530.
- Maddison A.* *Monitoring the World Economy, 1820—1992*. Paris: OECD, 1995.
- Masson P., Mussa M.* Long-Term Tendencies in Budget Deficits and Debt. <http://kansascityfed.org/Publicat/sympos/1995/pdf/s95mussa.pdf>.
- Niskanen W.* *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Altherton, 1971.
- Sommerville J.P.* *Politics and Ideology in England 1603—1640*. L.; N.Y.: Longman, 1986.
- The World Bank. *From Plan to Market*. Washington: Oxford University Press, 1996.
- Yakuby M.* *Land Law in Nigeria*. Hong Kong, 1985.