

СТРАТЕГИЯ ДОЛГОСРОЧНОГО ПРОЦВЕТАНИЯ

*В поисках
растаявшего
ориентира*



Стратегия долгосрочного процветания: в поисках растаявшего ориентира

Полная версия книги – без издательской («Дело», 2018) верстки.

К.(М.) Яновский, yanovskiy.moshe@gmail.com, С. Жаворонков, Д. Черный, И. Затковецкий (Yanovskiy K., Zhavoronkov S., Cherny D., Zatcovetsky I.)

Книга «Стратегия долгосрочного процветания: в поисках растаявшего ориентира» является продолжением и дополнением работы «Институциональные ограничения современного экономического роста», вышедшей в 2011 году в издательстве «Дело». Она продолжает попытки авторов собрать примеры наилучших законов и практик для решения экономических, политических и моральных проблем, связанных с возрождением Большого государства и все менее жестко ограниченного в полномочиях правительства в старых демократиях и в остальном мире. Особое внимание уделяется возможностям общества снова взять на себя выполнение функций образования, здравоохранения, помощи бедным (поставки «смешанных общественных благ»). Отдельно рассматриваются политические препятствия на пути предлагаемых реформ и меры на переходный период.

"The strategy..." continues and develops arguments of the book "Institutional Constraints on Modern Economic Growth" first published by "Delo" Publishing House, Moscow in 2011. We've described consequences (economic, political and moral) of rising "Nanny State" and "not so limited" government in the Old Democracies and in the rest of the World. The new book contains collection of the best rules, laws and practices recommended to overcome consequences of governmental expansion. We pay special attention on the ways to restoration of civil society capacity to provide mixed public goods (provision of education, healthcare, assistance for the needy people). We tried to trace the course of actions for transitional period and to explore the ways to keep the "windows of opportunity" open long enough, to sustain the coalition for small, limited government and for free economy.

Keywords: Policy advice, coalitions, window of opportunity, small government, Nanny State, Civil society, Charity, constitutional limits of governmental actions; рекомендации, политические коалиции, окно возможностей, социальное государство, благотворительность, гражданское общество, конституционные пределы активности государства.

JEL codes D72, D73, D78, K10, K21, K36, I28, H11, H40, H56, N10, N40

Авторы (по главам): Введение – Яновский К., Жаворонков С.; Глава 1 – Яновский К., Черный Д., Жаворонков С.; Глава 2 – Яновский К.; Глава 3 – Яновский К., Черный Д.; Глава 4 – Яновский К., Жаворонков С., Затковецкий И.; Глава 5 – Яновский К., Жаворонков С.; Глава 6 – Яновский К.; Глава 7 – Яновский К., Жаворонков С.; Глава 8 – Яновский К., Черный Д.; Глава 9 – Яновский К., Жаворонков С.; Глава 10 – Яновский К., Жаворонков С.; Глава 11 – Яновский К., Жаворонков С.; Глава 12 – Яновский К., Жаворонков С.; Глава 13 – Яновский К., Жаворонков С.; Заключение – Яновский К., Жаворонков С., Черный Д.

Оглавление

Введение	10
Государство, которое служит и защищает	36
Глава 1. Основная функция или место армии при ограниченном правительстве и свободном обществе	36
Введение	36
О совместимости значительных количественно расходов на «масло» и качественных – на «пушки»	36
Пушки вместо масла?	37
Выбор заведомо неэффективных стратегий	38
Наказание военных за успех	39
Дорогая оборона вместо дешевого нападения	40
Гонка ядерных разоружений	41
Военные расходы демократических государств в исторической ретроспективе ...	42
Конкуренция между бюрократическими структурами	45
Резервация для генералов	47
Проверяемая гипотеза	48
Примеры	49
Статистический анализ	51
Данные	51
Великобритания, Франция и Германия	52
США	54

Краткий комментарий к результатам статистического анализа.....	55
Скажи, на что ты тратишь бюджетные деньги.....	56
«Обменные курсы» – примеры	57
Частная инициатива для обороны	62
Поставка чистых общественных благ.....	64
Проблема проекта полностью частной армии	66
Провалы социального государства и возможности восполнения из частных источников	67
Эффект комбинирования частных и государственных усилий: некоторые ожидаемые внешние эффекты.....	70
Основные рекомендации	70
Глава 2. Судебная реформа.....	75
Пересадка эффективных институтов	77
Правоохранительные органы, государственное обвинение	77
Место религиозного и обычного права. Частный арбитраж	78
Место «царицы доказательств» – в камере с тикающей бомбой	78
Частное правосудие	80
Кадры	81
Международный частный арбитраж.....	82
Частный арбитраж в Калифорнии.....	83
Глава 3. Защита правового порядка	86
Вводные замечания.....	86
Группы риска	86
Иммигранты из стран с низкой правовой культурой	88
По пути наименьшего сопротивления	91
Свобода и собственность	96
Глава 4. Защита капитализма.....	96
Дерегулирование и воспроизводство регулирования: некоторые из новых голов гидры.....	96

Предлагаемая конституционная норма.....	99
Примеры и ближайшие прототипы предлагаемой конституционной нормы.....	100
Переходный период.....	104
Глава 5. Предложения по основам фискальной политики.....	109
Бюджет.....	109
Налоги.....	111
Заплати налоги и голосуй.....	111
Новая роль прямых налогов в долгосрочной перспективе.....	111
Косвенные налоги – переходный период.....	113
Налоговые споры и налоговые органы.....	113
Переходный период.....	114
Как вернуть семье и обществу функции государства, пытавшегося вести к счастью.....	121
Глава 6. Приватизация семьи и частной жизни.....	121
Возвращение ответственности от государства – семье.....	122
О вмешательстве в отношения между супругами: «изнасилования» в браке и настоящие изнасилования. Развод по вине одного из супругов.....	127
Обоснование рекомендации.....	128
Выводы и основные рекомендации.....	131
Глава 7. Благотворительность.....	132
О социально ответственном либерализме и о либерализме настоящем.....	132
Состояние вопроса.	
Смешанные общественные блага: оптимальный поставщик и эффект вытеснения	136
Религиозная традиция и благотворительность.....	140
Некоторые страновые примеры.....	143
США.....	143
ЕС – «полюс совершенства корпоративной социальной ответственности».....	145
Россия.....	150
Исламские страны и сообщества.....	152

Новые тенденции в благотворительности США: мотив «кающегося грешника»	155
Благотворительность во вред или разумные пределы благотворительной деятельности.....	157
Помощь бедным, но не нуждающимся.....	157
Рекомендации по мерам на переходный период.....	158
Выводы.....	159
Основные рекомендации.....	161
Глава 8. Реформа системы образования.....	163
Вводные замечания: как образование может перестать способствовать экономическому росту.....	163
Почему огосударствление не всегда вредило качеству образования.....	165
Почему чиновники и учителя государственных школ могут предпочитать неэффективную учебную программу.....	167
Результаты изучения «ненужных вещей»: игнорирование рынка, зарплаты и безработица.....	168
Предлагаемые принципы реформирования.....	169
Резервы роста качества и эффективности (соотношение расходов, времени обучения и качества образования).....	174
Основные рекомендации.....	175
Глава 9. Проблемы реформы здравоохранения.....	178
Глава 10. Обеспеченная старость: в поиске выхода из тупика.....	190
Опыт реформ в Великобритании и Чили.....	191
Пенсионная реформа. Обратный путь к самостоятельности и личной ответственности.....	197
Возможности семьи и общины.....	202
Выводы.....	203
Дорога к свободе: узкий мост.....	205
Глава 11. Неформальные институты: «С нами иначе нельзя?».....	205
Введение.....	205
Состояние проблемы.....	206
Современные исследования.....	207

Что требуется для того, чтобы институты Rule of Law доминировали.....	208
Мягкая инфраструктура и границы государственного вмешательства	213
Институты и люди. Границы между человеческим капиталом и институтами, между личным выбором и институтами	215
Международный опыт: сравнительный анализ неформальных институтов	216
Германия, начало XIX века.....	216
Япония от «революции Мейдзи» до 1945 года.....	217
Испания с 1970-х годов.....	218
Индия от восстания сипаев до современных рыночных реформ.....	218
Долгая дорога старых демократий.....	219
Россия.....	220
Правда ли то, что россияне необычно легко манипулируемы?.....	222
Некоторые измеряемые индикаторы состояния неформальных институтов в России	225
Основные выводы	228
Глава 12. Технология проведения реформ: как удержать окно возможностей открытым	231
Введение	231
Состояние проблемы	233
Технология строительства базовых институтов	235
Сто дней реформ	235
Мощь и решимость реформаторских коалиций как ключевое условие снижения издержек до приемлемого уровня	239
Расширить выбор реальных опций для избирателя реформаторов	240
Медиарынок: как частная собственность сама защищает свободу.....	241
Выигрывающие реформистские коалиции – апробированные варианты	247
Восстановление демократии налогоплательщика	252
Удивительное согласие	252
Легитимация реформ: мораль и предотвращение конфликта интересов.....	254
Люди с ограниченными возможностями и социальные работники на выборах ..	256

Усилить слабых.....	257
Когда происходит волшебное превращение	258
Гипотетические сценарии реформ.	258
Возможные реакции на реформы.....	264
Выводы: Рекомендации для реформаторов, или Как удержать окно возможностей открытым	266
Глава 13. Конституционные гарантии устойчивости реформ.....	269
Из истории вопроса: некоторые типичные примеры конституций.....	269
Происхождение и некоторые типы конституций	269
Конституция писаная и неписаная. Фундамент Основного закона	272
Право собственности и некоторые из известных его гарантий.....	274
Пределы честного и беспристрастного суда	275
Страновые примеры.....	277
США.....	277
Венгрия	279
Грузия	282
Россия и Украина.....	284
Тематический пример: конституцией по бюджетному дефициту.....	286
Преамбула к конституции и ссылки в ней – как предписанный основной источник толкования конституции	287
Три источника и три составные части моральной легитимации частной собственности.....	289
Частная собственность из головы (или изобретенный велосипед).....	290
Политико-правовая традиция	290
Монотеистическая традиция	291
Процедурные и политические гарантии стабильности Основного закона.....	293
Ограничение функций государства поставкой чистых общественных благ – обороны, правосудия и внутренней безопасности	297
Отсутствие государственной монополии на поставку чистых общественных благ и защита защитников	298

Выводы.....	299
У нас есть мечта. <i>Вместо заключения</i>	301
Библиография.....	305

I believe that the United States today is not an appropriate model for Mexico or other low-income countries.... There have been no summits about how you privatize governmental activities. You have seen summits about how to raise taxes, about spending more of the taxpayers' money, about how to impose more controls on the people. That is the sense in which I say, take as your model the U.S. in its first 150 years.

We can afford our nonsense now because we had so long a period during which to build a base.

You can't.

M. Friedman¹

Введение

На самом деле есть простые решения...

они только не из числа легких.

P. Рейган²

1. О старых, простых и нелегких решениях

Настоящее издание «Стратегия долгосрочного процветания: в поисках растаявшего ориентира» является продолжением и дополнением работы «Институциональные ограничения современного экономического роста», вышедшей в 2011 году в издательстве «Дело»³.

¹ «Я уверен, что нынешние США не являются подходящим образцом для Мексики и других бедных стран... Мы не проводим саммитов, посвященных тому, как приватизировать правительственную деятельность. Мы наблюдаем саммиты, где обсуждают, как повысить налоги и расходы за счет налогоплательщика, как обременить людей новым регулированием. Вот что я имел в виду, говоря о том, что США подходят как модель только в течение первых полутора веков своего существования. Мы можем позволить себе весь этот вздор после столь длительного строительства основы. Вы – не можете»: <https://www.fff.org/explore-freedom/article/cooperation-capitalrich-laborrich-countries-part-1/>

² «...the truth is, there are simple answers – there just are not easy ones»: <https://www.reaganlibrary.gov/archives/speech/january-5-1967-inaugural-address-public-ceremony>

³ Замечания на книгу принимаются с благодарностью: yanovskiy.moshe@gmail.com

В книге можно найти только старые, апробированные, более или менее «хорошо забытые» рецепты процветания. Если уважаемый читатель надеется на чудесные решения правительства, если ищет авторов, способных «раскрыть глаза» правителям – он ошибся книжкой. Указать обществу и власти на отрасль, дающую вечные преимущества, найти для страны зарытые клады (или точки роста / кластеры процветания) – вне пределов компетенции и интересов авторов. Ищущий и ждущий подобного может немедленно закрыть книгу и сэкономить день.

Авторам этой книги претит сама идея искусственных рецептов роста.

История хранит достаточно простые, а главное, апробированные естественные рецепты. Однако если читатель обнадежен – вот, наконец, есть надежда на простое решение сложных проблем, – он также ошибается. Не в этой книге.

Те решения, которые предлагаются к реализации, при всей внешней простоте реализовать очень непросто. Собственно поэтому они редко реализовывались исторически. И поэтому бóльшую часть своей истории люди жили примерно одинаково плохо по всему земному шару. «Богатые» страны отличались от «бедных» главным образом численностью населения, а не его благосостоянием. Как только где-то улучшались условия жизни – повышалась урожайность или сохранность выращенного, это приводило к росту населения, «съедавшему» почти весь рост производства. Лишь в последние века сначала в Голландии (с XVII века), потом и в некоторых других странах начинается более или менее стабильный рост подушевого выпуска и подушевых доходов.

С конца восемнадцатого века, с промышленной революции в Великобритании темпы такого роста превышают 1 (один) процент в год на душу населения. Начало этого «современного экономического роста» (по определению Саймона Кузнецца – Kuznets, 1966⁴) именно в Голландии и Англии неслучайно.

На объяснении мы остановимся подробнее далее. Пока же напомним верящим в чудеса читателям, что поиск планов экспериментов над страной им следует продолжить в другом месте и у других авторов.

2. Неприкосновенность собственника и собственности

Для того чтобы человек был готов прилежно работать, он должен быть для начала... просто живым и здоровым. Для того чтобы быть заинтересованным в

⁴ Kuznets, Simon [1966], *Modern Economic Growth*, New Haven, CT: Yale University Press.

результатах своего труда, также необходимо, чтобы он был свободным и работал на себя. Чтобы его собственность была защищена от прихоти даже могущественнейших лидеров. Прежде чем появятся стимулы к накоплениям и инвестициям (в себя, в детей, во внуков, в бизнес), необходимо, чтобы жизнь, свобода и собственность были обеспечены надежно. То есть чтобы человек верил в то, что с ним самим и с детьми ничего выходящего за рамки редких несчастных случаев не случится и что накопленное им за жизнь достанется детям и внукам. Обычно такой уверенности способствует опыт дедов и отцов, с которыми ничего не случилось и которые передали свой опыт, навыки и накопления тому, кто кормит семью сегодня. Не случайно промышленный переворот начался в Англии далеко не сразу, а лишь спустя несколько поколений после Славной революции.

В 1755 году (67 лет после Славной революции 1688 года) Адам Смит констатировал: «Не так много требуется для того, чтобы привести государство к высшей степени процветания с низшей ступени варварства: мир, необременительные налоги и приличное правосудие. Все остальное достигается естественным ходом вещей»⁵. Следует лишь добавить: мир и необременительные налоги также достигаются естественным ходом вещей после того, как удастся отстоять жизнь, свободу, неприкосновенность собственника и защиту его прав собственности. Равенство перед беспристрастным судом является одной из ключевых гарантий неприкосновенности.

Представители собственника-налогоплательщика в парламенте не склонны финансировать военные авантюры (повышается вероятность мира). И, естественно, они не позволяют без абсолютно крайней необходимости увеличивать налоговое бремя.

3. Растаявший ориентир

Когда восточноевропейские реформаторы-рыночники в конце 1980-х – начале 1990-х годов на короткое время получили важные посты в правительствах своих стран, для них была очевидна проблема технологии преобразований. Ни в одной библиотеке нельзя было взять книжку с «дорожной картой» вывода «народа

⁵ «Little else is requisite to carry a state to the highest degree of opulence from the lowest barbarism, but peace, easy taxes, and a tolerable administration of justice: all the rest being brought about by the natural course of things». Цит. по [Stewart, 1793]; <https://oll.libertyfund.org/quotes/436>

обыкновенного» из-под руин социалистической экономики. Не было описаний характерных проблем и путей решения, последовательности шагов и основных развилок. Никто до них в обозримом прошлом не решал столь масштабной задачи перехода от системы, основанной на сочетании командной экономики и тоталитарного государства, к обществу, основанному на власти закона и экономики свободных контрактов, добровольной кооперации посредством рынка.

В то же время особых проблем с «пунктом назначения» не было. Тогда казалось очевидным, что навязываемые оппонентами реформ дискуссии насчет альтернативы «шведского социализма» – всего лишь демагогия, призванная торпедировать реформы. Критику правовой реформы со ссылками на традиции «континентального права» и «позитивистской школы права», казалось, следует относить к тому же явлению. Выделение Шляйфером – Ла Портой и их коллегами важных экономических различий системы прецедентного права (*common law*) и континентального права⁶ нам казалось (и не без серьезных оснований) конструкцией, не относящейся к подавляющему большинству стран на планете, включая и нашу страну. Очевидно, что «*common law*» по-кенийски куда ближе к кодифицированному праву по-росийски, нежели к английскому оригиналу. Английский же оригинал в свою очередь имеет куда больше общего с французской, голландской и западногерманской правовыми системами, нежели со своей африканской версией.

Реформаторы полагали, что по всем действительно злободневным для постсоциалистических стран проблемам существует весьма широкий консенсус не только среди экономистов, собравшихся в Вашингтоне для поиска рецептов оздоровления больных финансовых систем, но и среди юристов, политиков и т.д.

Не прошло однако и десяти лет, как картина мировой гармонии стала рушиться. Первые звонки в виде кампаний критики Гайдара и «горе-реформаторов», отвергших единственно верный китайский путь, со стороны таких «либеральных» экономистов и «опытных реформаторов», как Джозеф Стиглиц, Кеннет Эрроу и другие «нобелевцы-подписанты»⁷, хотя и вызвали неприятное удивление, были

⁶ См., например [La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer, Vishny, 1998]. До них о преимуществах обычного права писал Ричард Познер [Posner, 1973].

⁷ Их правоконсервативный коллега из Израиля в аналогичной ситуации повел себя существенно по-иному. Давая интервью по случаю присуждения премии памяти Нобеля, Р. Ауманн решительно отверг предложение дать совет правительству Израиля по развитию экономики: «Я в этом ничего не понимаю! Я – математик, а не экономист».

восприняты скорее как приглашение к дискуссии. Может быть, чуть излишне эмоциональное.

Западный мир давно не является ориентиром как мир низких налогов. Уровень налогового бремени (Total tax and contributions rate, % of profit), согласно Paying Taxes (Doing Business project, World Bank) 2017 и 2018 годов, в России составляет 48,9%, что сопоставимо с США (43,8%). А среди западных стран есть не только страны с существенно низкими налогами (Канада – 21%, Швейцария – 29%, Великобритания – 33,7%), но и существенно более высокими (например, Франция – 66,6%, Италия – 65,4% или Испания – 58,2%)⁸.

Неспособность сбалансировать бюджет правительств ведущих стран Запада и логически несостоятельные объяснения приемлемости или чуть ли не необходимости постоянной инфляции. Избыточное регулирование бизнеса и вмешательство в семейную жизнь. Политические партии и пресса на содержании у бюрократов. Маячившая тогда – еще на далеком горизонте – угроза обрушения пенсионных систем, а затем и всей громоздкой конструкции государства всеобщего благоденствия. Столь знакомая нам идея заботы о бедных из чужого кармана.

Тлеющие угли национальных и религиозных конфликтов. Странности сочетания свободы слова, совести, академических свобод с принудительными «ценностями» политической корректности, феминизма, мультикультурализма и морального релятивизма. Все это по сравнению с нашими проблемами казалось чем-то далеким и почти забавным в своей несопоставимости с остротой и масштабом наших проблем.

Проблемы же «арабского народа Палестины», «Гондураса» и политкорректности в отношении единственной «религии мира» казались просто наивной глупостью⁹, напоминавшей избитые сюжеты из наших анекдотов 70-х годов. При том что сами намерения избегать сегрегации меньшинств, оскорбления их чувств казались бесспорными ценностями, полностью нами разделяемыми.

Проблемы соотношения демократии и экономических реформ воспринимались скорее как данность, как экзогенный фактор. Одновременность

⁸ <http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Special-Reports/Paying-Taxes-2017.pdf> или <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes>

⁹ Хотя Пол Рубин предупреждал еще в 1994 году, что «политкорректность» к вежливости никакого отношения не имеет, зато имеет отношение к уничтожению свободы слова [Rubin, 1994]. Сегодня многие мейнстримные и даже левые политики, такие как бывший президент Б.Обама встревожены современным состоянием дел в университетах (см. материалы лекций канадских профессоров Norman Doidge и Jordan Peterson <https://archive.org/details/youtube-OxslBI3hNFQ>).

демократических и экономических реформ была predetermined, по-видимому, недоступными для понимания критиков факторами, данные и информация о которых также ускользнули из-под их профессионального взгляда: такие как статистика урбанизации, информация о появившемся ограниченном, но чрезвычайно широко распространенном пространстве частной жизни (маленькие, но отдельные квартиры, маленькие, но практически собственные дачные участки). Наконец, о несравнимой с полуграмотным в первые годы дэнсяопиновских реформ Китае информационной средой в России на рубеже 80–90-х гг. (заметная доля населения, регулярно слушающая западные радиостанции; заметная доля населения, читающая по-английски и т.п.).

После 11 сентября 2001 года Heritage Foundation и их единомышленники¹⁰ вдруг оказались «правыми фашистами», хотя их правота в сочетании с умеренностью, если не сказать с робостью в форме представления взглядов, выглядела более чем очевидной.

Нарастающая волна требований внедрения социалистических рецептов на Западе пугающе соответствовала прогнозу еще одного «правого экстремиста»: «На данный момент все согласны с тем, что социализм – это провал, а капитализм – успех. Вывод, который делают из этих утверждений в Вашингтоне: «Следовательно, в США нужно больше социализма»¹¹.

Не то чтобы кто-то мог рационально опровергнуть очевидный крах социализма (централизованного планового управления, государственной монополии на хозяйственную деятельность и государственных цен). Того, от которого убежали даже китайские и вьетнамские коммунисты. Или поставить под сомнение эффективность капитализма. Требования «больше социализма» обосновываются чудовищно извращенной логикой «морали»¹² и нуждами народа, известными только некоторым, добрым за бюджетный счет, политикам¹³. Неспособность ответить на

¹⁰ Ричард Чейни (Richard (Dick) Cheney), Беньямин Нетаньяху (Benjamin Netanyahu), Айян Хирши Али (Ayaaan Hirsi Ali) и многие другие умеренные консерваторы и правоцентристы.

¹¹ «By now everybody agrees with two propositions. Proposition one: “Socialism is a failure”. Proposition two: “Capitalism is a success”. To judge from what goes on in Washington, the conclusion that has been drawn is: “Therefore, the U.S. needs more socialism”» – Friedman Milton Cooperation between Capital-rich and Labor rich Countries <http://fff.org/explore-freedom/article/cooperation-capitalrich-laborrich-countries-part-1/>

¹² Притом что сама идея универсальной морали (а значит, и морали вообще) отрицается нашими «либеральными» друзьями.

¹³ Как ответил в отчаянии и с некоторым вызовом нам один из канадских левых либералов, будучи не в состоянии объяснить некоторые странности канадского Welfare State (государства благоденствия): «There are our Canadian Values!» – «Таковы наши канадские ценности!»

вызовы современности все чаще компенсируется пропагандистской мощью и сворачиванием во имя никому в точности не известных новейших требований политически корректной «морали» свободных академических дискуссий.

В условиях, когда государство наращивает финансирование одной стороны в таких дискуссиях, поддерживающей (удивительное совпадение) большие полномочия и бюджет правительства, эта сторона естественно начинает доминировать численно и в публикациях.

Исследования пока сохраняющегося меньшинства ученых, нередко оплаченные из частных фондов, шельмуются. Постулируется, что такие частные интересы будто бы приводят к заведомой недобросовестности исследователя. И это не говоря уже о различных механизмах давления бюрократов и политиков на частный бизнес с целью пресечь финансирование меньшинства¹⁴.

К сожалению, позиции защитников Запада, его ценностей и образа жизни вновь весьма уязвимы¹⁵. Тот образ жизни, в котором в настоящее время причудливым образом переплетаются мудрая терпимость и агрессивный (благодаря негласному запрету критики) экстремизм¹⁶. Этот образ жизни еще вызывает зависть материальным достатком, но уже не способен вызывать уважение. Завезенная в рамках мультикультуральной революции средневековая дикость постепенно теснит столь же почтенного возраста традиции свободы; моральный релятивизм части элиты замещает блестящее моральное лидерство. Этот образец потерял четкие очертания и действительно не может служить больше моделью для отсталых стран.

Потеря образца чрезвычайно осложняет любую подготовку планов реформ в то время, когда нет политической возможности реализовать планы, но зато есть время их готовить.

¹⁴ См. письмо сенаторов О. Сноу и Дж.Д. Рокфеллера [Olympia Snowe; John D. Rockefeller IV] от 27 октября 2006 года исполнительному директору «Эксон Мобил Инкорпорейтед» с требованием прекратить финансирование исследователей, не поддерживающих гипотезу «о всеобщем потеплении вследствие загрязнения окружающей среды человеком»: <http://www.climatewatch.org/2006/10/31/senators-snowe-and-rockefeller-to-exxonmobil-stop-funding-denialists/>; дополнительный и довольно подробный перечень современных средств подавления научного инакомыслия см.: Штейнзальц, Функенштейн, 1997 «Социология невежества».

¹⁵ Расправа над Тео Ван Гогом, травля Аян Хирши Али, к которой не постеснялись деятельно подключиться ее коллеги по «правой» партии – Народная партия за прогресс и демократию – голландская аббревиатура VVD, а в США – профессора и студенты Brandeis University <https://www.nytimes.com/2014/04/09/us/brandeis-cancels-plan-to-give-honorary-degree-to-ayaan-hirsi-ali-a-critic-of-islam.html>

¹⁶ Экстремизм разного рода меньшинств, требующих привилегий, особого государственного финансирования и оправдывающих преступления своим угнетенным положением в прошлом – действительным или мнимым.

Сложные планы (да и вообще любые планы) хорошо выглядят ровно до начала своей реализации. Тем не менее понимание того, что необходимо сделать и в какой взаимосвязи, позволяет иногда проводить вполне осмысленные и успешные преобразования. То есть ценность плана не в том, что он может быть реализован в изначальном виде. Ценность его в том, что он дает направление и возможность реализовать преобразования по наилучшей из существующих «траекторий» при реально существующих препятствиях.

Далее мы рассмотрим некоторые наиболее типичные препятствия и проблемы, лежащие на пути реализации простых рецептов процветания. Естественно, речь идет о политических препятствиях.

4. Окно возможностей

Что произошло с российской попыткой 1990-х годов?

Сопоставимые по численности группы населения голосовали как за, так и против того, чтобы свободные выборы, конкуренция неподцензурных СМИ, частная собственность и конкуренция на товарных рынках стали неотъемлемыми основами будущего страны.

До конца 1993 года шансы на формирование относительно стабильной коалиции в поддержку этих институтов оставались высокими. Упущены они были в силу множества факторов – и провалов лидеров реформаторов, и пассивности (по сравнению с более успешными восточноевропейскими странами) населения. Не говоря уже об активности сторонников тоталитарной модели.

Ни одна из стран, в которых коммунистов и иные антирыночные силы поддерживало на выборах в 1990-е годы до половины населения, не смогла ни быстро справиться с инфляцией, ни остановить за год-два спад производства, ни перейти в течение двух – четырех лет к здоровому экономическому росту.

В подавляющем большинстве случаев претензии к реформаторам 1990-х следует переадресовывать самим себе. Голос гражданина тогда немало стоил. В том числе в силу политической неустойчивости, сопоставимости сил власти и оппозиции.

Если вы были свидетелем той эпохи во взрослом уже возрасте, ваша, читатель, активность тогда стоила на порядок больше, чем сегодня. Если вы тогда не бросили на чашу весов свои силы, свое участие, ваши претензии к тем, кто это сделал недостаточно, убедительны.

Есть множество разумных объяснений, почему так произошло на национальном уровне. Однако на личном уровне каждый мог выбирать свободно. Те, кто мог выиграть и выиграл от реформ, «недоинвестировали» в политику свое время, нервы, деньги. Недозащитив свое будущее и свою собственность тогда, когда относительно легко было это сделать, сегодня многие вынуждены уводить капиталы (зачастую, включая свой личный человеческий капитал) за границу.

В книге мы также рассмотрим примеры некоторых наших соседей, которые несколько больше или существенно больше преуспели в строительстве рыночных институтов.

Для политиков Словении, Прибалтики, стран Центральной Европы убедить сограждан в недостатках социализма и преимуществах институтов свободной экономики и конкурентной политики оказалось сравнительно несложно. У большинства сограждан был либо собственный опыт жизни в сравнительно свободной стране, либо опыт отца, в крайнем случае деда. Такого опыта не было у россиян, за редчайшими исключениями.

Среди часто называемых причин относительной легкости формирования коалиции в поддержку рыночных и демократических реформ в этих странах – фактор национальной идентичности. Лояльность своему народу, языку, культуре работала в этих странах на формирование прореформаторской коалиции. В то время как в России, центре империи (хотя и центре, который материально скорее проигрывал от своего статуса), ровно те же естественные эмоции и настроения работали в пользу коммунистов и антидемократических, антирыночных, тоталитарных националистов.

Подобные настроения и оседлавшие их партии есть и у удачливых соседей. Так, коммунистическая партия Чехии и Моравии эксплуатирует антигерманские сантименты чехов. В 1990-е годы, в период реальной и агрессивной оппозиционности, тоталитаризм КПРФ был окрашен скорее в имперско-националистические, нежели интернационалистские тона¹⁷. Просто для чешских коммунистов нашлась необычная для региона «ниша» с антиевропейской окраской. Местные тоталитарно-националистические (то есть прежде всего антидемократические и антирыночные)

¹⁷ Правда, стоит подчеркнуть, что это весьма своеобразный имперский национализм, при котором благо «защищаемого» народа, этноса легко жертвуется во имя главного идеала – имперского. Руководству партии был присущ антисемитизм, ксенофобия по отношению к народам цивилизованных стран, но ничего о проблемах собственно русского народа они не писали. В 1999 году, выдвинув против президента Б. Ельцина в парламенте абсурдное обвинение в «геноциде народа», на вопрос, о каком народе идет речь, один из лидеров КПРФ В. Илюхин ответил, что речь идет о сторонниках СССР.

проекты эксплуатируют обычно отношения к некоторым национально-культурным меньшинствам (к примеру, к цыганам в Венгрии, к венграм и цыганам – в Словакии и т.д.) и по необходимости периферийны, как и масштаб поднимаемых ими проблем.

При всех объективных проблемах опыт прошедших с начала перехода от социализма к рыночной демократии лет показывает, что при схожих начальных условиях возможны существенно разные результаты. Что можно интерпретировать как свидетельство эффективности «политических инвестиций» в расширение периода «окна возможностей».

Среди *лучших* практик перехода отметим:

- договорные практики для смягчения политического противостояния при переходе власти от авторитарной власти к избранной на конкурентных выборах;
- политические ограничения на определенный закрытый список категорий официальных лиц тоталитарных режимов;
- ограниченная по масштабам, но заметная кампания реституций собственности;
- отказ от глобального передела собственности и бесконечной борьбы с несправедливостью «номенклатурной форы»;
- процедурное разделение текущего и конституционного законодательства;
- и, наконец, элементы (хотя далеко не оптимальные с нашей точки зрения) цензовой демократии (Эстония, Латвия).

Среди *худших* практик отметим:

- копирование института общественных СМИ (образец Би-би-си);
- преувеличенные надежды национальных элит на эффект интеграции в ЕС и в НАТО;
- попытки строить законодательство исходя из политической конъюнктуры, принятие конституций по «ускоренно-упрощенной» технологии вместо обратного (более сложная технология принятия обычно позволяет затруднить и внесение изменений в Основной закон).

В этой же части книги мы рассмотрим примеры проведения реформ, создающих политический капитал для проведения других реформ, а также важный сюжет «реформы и компромиссы».

Кроме ответа на вопрос, как удержать открытым «окно возможностей», необходимо решить другую проблему. Напомним, что наши замечательные апробированные рецепты имеют серьезный изъян. Да, они привели к невиданному росту и процветанию значительную часть человечества. Они принесли плоды,

которыми пользуется уже, пожалуй, бóльшая его часть. Однако прекрасные институты, обретенные к началу – середине XIX века в значительной части Европы и Северной Америки, оказались... неустойчивыми. Длинная печальная история деградации этих институтов в нашем же изложении заняла пухлый том [Лисин, Яновский и др., 2011]. Так что необходимо ответить на вопрос: можно ли придать устойчивость решениям и достижениям, которые потребуют больших трудов и выдержки?

5. Как избежать возвращения к разбитому корыту: конституционные гарантии устойчивости реформ

Идея защиты определенных важных норм путем особой процедуры принятия закона и высоких формальных издержек его изменения не нова. Накоплен определенный опыт, в том числе успешный, защиты личных прав¹⁸ собственника и его собственности. В то же время на определенной стадии ограниченное законом государство справилось с ограничениями и принялось присваивать себе все больше полномочий, раздувая параллельно с этим и долю перераспределяемых своими решениями ресурсов общества.

Можно ли использовать конституционные запреты для того, чтобы заблокировать такой процесс в будущем?

Однозначного ответа на этот вопрос быть не может. Однако будущие конституционные решения могут учесть по крайней мере тот опыт, который накоплен, и предотвратить разрастание функций государства за пределы обороны, безопасности и правосудия. Отказ от монополии государства в обеспечении этих благ. Запрет голосовать в состоянии конфликта интересов зависимым от бюджета и от бюрократов (восстановление связи «избиратель – налогоплательщик», участие в выборах только через участие в решении общих проблем).

Фиксация в конституциях подобных давно известных принципов, которые раньше казались самоочевидными, затруднит прямой повтор того маршрута, которым Запад уходил от принципа ограниченного государства в последние 50–100 лет.

Подробно прописанные принципы ограниченного правительства или ссылки на содержащие их документы прошлого как источник толкования конституционных

¹⁸ Гарантии от произвольной казни (убийства) и прежде всего от лишения свободы.

норм позволят затруднить широко используемый способ ограничения прав граждан путем превратного толкования конституционных норм.

Для того чтобы принятые ограничения продержались как можно дольше, нельзя «экономить» на процедуре принятия таких норм. Таких, например, как тянувшаяся годами ратификация штатами в США.

Из других известных форм – специально избираемое (формируемое) Конституционное собрание. Утверждение текста или основных принципов на референдуме. Далеко не всегда эти формы приносили ожидаемый результат в виде прочности и высокой (моральной) легитимности текста Основного закона. Однако два исключения в высшей степени показательны и значимы. Это те же США (Конституционный конвент в Филадельфии, завершивший работу 17 сентября 1787 года) и Парламентский совет из 65 представителей земельных законодательных собраний Западной Германии, разработавший Основной закон Федеративной Республики Германия (1 сентября 1948 года – 8 мая 1949 года)¹⁹.

6. Отделение школы от государства и государства от микрофона

6.1. К середине XIX века во многих западных странах была достигнута почти всеобщая грамотность и очень высокий процент охвата детей по крайней мере начальным образованием. Быстро распространялось среднее и высшее образование. Среднее качество начального вполне могло поспорить с качеством современного законченного среднего, судя по тестам ста пятидесятилетней давности. При этом выделялось две основные модели: частная англо-американская и государственная континентальная (два наиболее ярких примера – Франция и Пруссия).

Сравнение научно-технических достижений стран, использовавших разные модели, не дает никаких оснований считать государственную более качественной. Однако у такой модели была широкая поддержка среди бюрократии всех стран и среди политиков, по меткому замечанию Ф. Бастиа, надеявшихся с помощью школы и университета насильно (хотя внешне и пристойно) распространить собственные заблуждения на всех. Катастрофического отставания государственное образование еще долго не будет демонстрировать в силу одного обстоятельства. Государство

¹⁹ Кстати, Конституция России предусматривает созыв Конституционного собрания, однако за 25 лет с момента ее принятия закон о нем до сих пор не утвержден.

конца XIX – начала XX века – это прежде всего военная машина (и по расходам, и по соотношению численности военных и гражданских чиновников). Армии было нужно в связи с быстрым ростом технической оснащённости все больше подготовленных рекрутов и образованных офицеров. Пока армия доминировала в государстве, у государственного образования был сильный, богатый и заинтересованный приемщик. После Второй мировой войны, когда всем чиновникам стало ясно, что наращивать расходы, проводя все новые программы таковых через парламент проще всего по гражданским, «социальным» статьям, ситуация начала меняться. Всеобщее избирательное право делает доминирование гражданской бюрократии неизбежным и необратимым²⁰. Соответственно, нет оснований надеяться на волшебное изменение в будущем плохих стимулов гражданских чиновников на хорошие стимулы ангелов или, хотя бы, на стимулы боевых генералов. Не удивительно, что последние десятилетия дают растущее число примеров явной деградации государственного образования²¹.

6.2. Сутью наших предложений является переход к негосударственному образованию по двум траекториям. Массовый переход – к некоммерческим независимым школам (точнее, зависимым от родителей и спонсоров), в том числе передача школ под управление подготовленных и отобранных по определенным критериям некоммерческих организаций. Относительно ограниченное, но важное место будут занимать коммерческие школы. Ваучерная система, возможно, является мостом от нынешнего состояния к ситуации конкуренции частных коммерческих и некоммерческих образовательных институтов. Однако цель должна быть четко законодательно определена. При этом стандарты среднего образования будет гибко задавать университет. Стандарты высшего образования определит спрос на рынке труда и в определенной (значительной) мере – общественный престиж диплома. Потребуется однозначный отказ (в условиях отсутствия государственной религии) от принципа отделения школы от церкви (и уж точно от религии). Но только в том смысле, что родители смогут приглашать и оплачивать услуги преподавателей любого религиозного курса, а не в том, что такие уроки навязывались бы государственной программой и инспекторами. Помимо роста качества и объема знаний ученик будет

²⁰ См. [Лисин, Яновский, 2011, гл. 13]; [Yanovskiy, Shestakov, Zhavoronkov, 2014]; [Yanovskiy, Zatskovetsky, 2014].

²¹ См. там же. Глава 2.

избавлен от несанкционированного родителями политического, идеологического или религиозного давления.

6.3. Свободный вход на медиарынок и защита частной собственности («право не платить за чужой микрофон» и «право владеть оплаченным микрофоном») как залог свободы слова и прозрачности экономики, общества и государства.

Идея «общественного телевидения» пользуется в России устойчивой популярностью. Причем как у власти (Указ президента Д. Медведева от 17 апреля 2012 года № 455), так и среди оппозиции.

Идея обеспечения независимости СМИ от власти за счет принудительных сборов или налогов действительно неоднократно приводила к созданию каналов, независимых от исполнительной власти в демократических странах. Однако эта идея глубоко укоренена в представлении о заботливом, просвещающем и ведущем к счастью государстве (просвещенном и просвещающем правителе).

Во второй главе книги «Институциональные ограничения современного экономического роста» [Лисин, Яновский, Жаворонков, Черный и др., 2011] мы, в частности, предлагаем вниманию читателя описание и анализ истории создания общественных телеканалов (наряду с иными инструментами ограничения конкуренции на медиарынке) в старых, тогда еще рыночных и правовых, демократиях.

В тех странах, где такое телевидение добивается независимости от правительства и законодателей, оно становится политической силой, властью, причем не предусмотренной никаким законом, без строго определенных полномочий, ограничений, без ответственности. Ставя повсеместно задачу отражать общественное мнение, быть рупором общества, общественные каналы повсеместно же стали рупором групп интересантов и радикальных политиков сторонников всемогущего правительства. Так, Би-би-си стандартно критиковало правительство лейбористов слева, а не с позиций ведущей оппозиционной (консервативной) партии (чье мнение журналистов, получающих зарплату из налогов, в том числе и консерваторов, вообще мало волновало).

В этом нам видится вполне понятная закономерность. На ключевой вопрос о функциях государства издавна есть два ответа – «...желать способствовать счастью или только стараться предотвращать зло» (в таком виде сформулированы в XVIII веке немецким мыслителем В. Гумбольдтом). Очевидно, что первый вариант – этактистский, левый. Второй – «консервативный» (классически либеральный), правый

в современной терминологии. Неизбежно институт, само существование которого связано с желанием «загнать в рай силой», будет смещаться «влево», стремясь увеличить свое влияние и возможность «гнать».

Введем формально определенные понятия «левый», «правый» на основе дилеммы Гумбольдта. Политик, который выступает за ограниченное в полномочиях и бюджете правительство с выраженным приоритетом обороны, правосудия и правового порядка («чистые общественные блага»), определяется нами как «правый» (редкий, если не исчезающий, тип). Политик, который пытается «вести к счастью», поддерживает приоритет «заботы о человеке» над простыми функциями защиты, необходимо поддерживает и плохо определенные (в конечном итоге неограниченные) полномочия государства, и максимально выжимаемый из налогоплательщиков – сегодняшних и через долг – будущих – бюджет. Он определяется нами как «левый».

Общественные каналы, существующие за счет налогоплательщика, указывают своему кормильцу, как ему следует жить, что следует думать, а что думать и говорить не следует или даже запрещено – вспомним Hate Speech законодательство, а в отечественной интерпретации – об экстремистской деятельности.

При ограниченном и подконтрольном обществу государстве свобода слова прекрасно обеспечивается частными инвестициями в СМИ. Последние бывают как коммерческими, так и некоммерческими. Некоторые владельцы навязывают своим СМИ свои политические пристрастия, другие нанимают известных журналистов и соглашаются с их автономией. Конкуренция между такими частными каналами (даже урезанная, как в США) обеспечивает куда лучшие гарантии свободы слова, чем «общественные» (государственные) СМИ. Мы уверены, что для защиты свободы слова необходима полная приватизация эфира и СМИ вообще. Никто, ни один человек или частная организация не должны принуждаться к тому, чтобы финансировать чужую точку зрения. Такое право несовместимо с существованием любых «общественных» каналов, деньги на которые взимаются принудительно при помощи государства.

Так что широкое общественное недовольство нынешними формами «общественного» телевидения в России – это не потеря для страны, преимущество. Это временная фора, надежда избежать в будущем попадания в ловушку, в которую попали избиратели – налогоплательщики большинства демократических стран.

Создание же отечественной версии Би-би-си рано или поздно приведет к тяжелому конфликту «общественного телевидения» с той частью общества, которая несет на себе основное налоговое бремя и не желает получать вместо благодарности оскорбления и поучения.

7. Освобождение семьи и поощрение гражданской инициативы

Ранее [Лисин, Яновский и др., 2011] мы показали, как настойчивые попытки социального государства вытеснить ключевые функции членов семьи стали источником тяжелейшего кризиса этого института. За последние сто лет произошло почти повсеместное для индустриальных урбанизированных стран замещение государством взрослых детей престарелых родителей (принудительное пенсионное страхование).

Национализовав регулирование отношений между супругами (регистрация браков, договора между супругами, процедуры расторжения брака, дележ детей и имущества и, наконец, «изнасилование в браке»), государство значимо потеснило мужа в семье и в результате – из семьи. При этом растущая доля дам, уповающих (нередко вынужденно) на бюджетные программы больше, чем на отца своего ребенка, хорошо объясняет их голосование за партии большого социального государства, то есть за левые партии. Современное трудовое законодательство поддерживает завышенную долю женщин на рынке труда.

Снятие ответственности с мужчины за содержание семьи и воспитание ребенка (в том числе посредством принудительного всеобщего образования) и наблюдаемый рост вероятности развода повышают стимулы женщин искать свое место на рынке труда. Причем выходят на работу даже те женщины, которые хотели бы оказаться «за мужем как за каменной стеной» и оставаться дома. Естественно при уверенности в надежности мужа, в стабильности семьи.

Претензии государства на роль главного родителя с декларацией своего права изымать детей из любой семьи, объявляемой по весьма нечетким критериям неблагополучной, ослабляют связи родителей и детей и снижают стимулы к деторождению.

Раскрепощение семьи не потребует каких-либо дополнительных расходов и даже даст некоторую экономию бюджету за счет упразднения ведомств по «защите» женщин и детей. Возвращение основных полномочий и ответственности родителям

повысит, хотя и со значительным отставанием, качество человеческого капитала и укрепит «мягкую инфраструктуру» правового государства, уважение к частной собственности. О последнем догадывались классики марксизма, весьма проницательно объявлявшие семью и частную собственность своими врагами; дополнение этого списка государством, как нам хорошо известно, оказалось чистой пропагандой.

В результате также постепенно потеряют свою актуальность проблемы кризиса пенсионных систем, адаптации иммигрантов из стран, где человеческая жизнь и достоинство (не говоря уже о собственности) не являются ценными государством и обществом благами.

Главный резон предлагаемых мер, однако, не экономический, не политический, а моральный. Моральное же оздоровление отношений в семейной сфере даст в дальнейшем наибольшую отдачу и в экономике через рост доли населения, социализированного в полной семье и получившего базовые навыки взаимодействия с учетом интересов других людей и с уважением их прав. Такие навыки наилучшим образом соответствуют институтам, защищающим частную собственность.

Планирование за себя, для себя и за свой счет своего будущего даст возможность выбора из множества вариантов – от инвестиций исключительно в детей как в «пенсионный актив» до частных накоплений на старость.

Государственное вмешательство в частную жизнь, разумеется, не ограничено семьей и школой. Частная благотворительность в старых демократиях, как и в дореволюционной России, была масштабным явлением. Такие инициативы обеспечивали и поддерживали сети школьных учреждений, медицинские услуги, борьбу с пожарами, ликвидацию последствий стихийных бедствий и многое другое²². Рост социального государства вытеснил частную инициативу из многих сфер насильно (Россия, медицинские услуги в Великобритании) либо создавая у налогоплательщика понятное чувство освобождения от ответственности после уплаты высоких налогов (эффект вытеснения в США после 1933 года; Лал [Д. Лал, 2007] и др.). Если в США «третий сектор» сохранился как все еще значимая и заметная сила, в Европе он стал просто незаметным на фоне масштабных государственных социальных программ.

²² Речь идет об исключительно добровольных видах активности, не связанных с ограничениями прав завещателя, как в некоторых исламских обществах – см. главу о благотворительности далее.

Значительны возможности использования преимущества частной инициативы и в коммерческой сфере. Здесь, однако, и прежде всего в медицине, необходимо проанализировать последствия государственного регулирования без прямой национализации. Такое регулирование в США привело к усилению стимулов к избыточно дорогим методам обследований и лечения (дабы избежать судебной ответственности за ошибки или даже просто за неизбежные при нынешнем уровне развития науки неудачи в лечении). Другим фактором удорожания стал резкий рост правительственных медицинских программ как источника финансирования услуг здравоохранения. Ни пациента, ни врача трата чужих средств не стимулирует экономить. В том же направлении действует жесткое регулирование рынка лекарств, также приводящее к удорожанию лечения. В результате частная медицина стала более расточительной, чем контролируемые государством. Такие полностью контролируемые государством системы развитых стран также вовсе не склонны к экономии. Однако расходы на медицину в США составляют в XXI веке в среднем около 17% ВВП по сравнению с 9–12% ВВП в других развитых странах [World Bank, 2014²³].

8. Дерегулирование бизнеса

С начала неоконсервативных реформ М. Тэтчер и Р. Рейгана идея вредности государственного регулирования бизнеса приобрела широкую общественную поддержку. Ее поддерживает значительная часть даже «системных левых». Классический пример – Т. Блэр и его сторонники в лейбористской партии Великобритании. Не отбрасывают ее многие социал-демократы в Германии и в других странах.

Поддержка идей дерегулирования вызвала к жизни ряд инициатив, таких как Оценка регулирующего воздействия (Regulatory Impact Assessment – RIA), другие процедуры, повышающие прозрачность принятия решений, потенциально болезненных для бизнеса и повышающих издержки воспроизводства избыточного регулирования.

В том числе в результате и этих практик, и общественной поддержки дерегулирования рейтинги экономической свободы в большинстве старых

²³ <http://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.TOTL.ZS>; по тем же данным в России, как и в сопоставимой с ней Эстонии, расходы на медицину составляли в 2000–2014 годах около 6% ВВП и 4–8% в большинстве постсоветских стран.

демократий впечатляюще выросли по сравнению с 1970-ми годами²⁴. При этом капиталы и производства по-прежнему не демонстрируют впечатляющего обратного перетока из Китая в старые демократии Запада.

Одним из объяснений может быть факт усиления регулятивного и иного давления на бизнес, который плохо (не в полной мере) регистрируется пока экспертами в области регулирования бизнеса. Речь идет, в частности, о плохо аргументированных, но фанатично навязываемых нормах по защите «трудовых прав», «экологической безопасности» и т.п., возможность обсуждения которых их сторонники пытаются вообще исключить.

Выбор фирм производить в Китае, при всех рисках, связанных с режимом произвола, а не закона, коррупцией и т.п., с трудом, но объясним без проблемы регулирований. Однако выбор фирм *не производить* в Европе и США даже те товары, на которые заведомо найдется покупатель, не поддается разумному объяснению без учета фактора экспансии регуляций.

Речь идет о борьбе с дискриминацией, а также о «природоохранной» политической активности. Оба вида регулирования относительно безболезненно пережили эпоху весьма умеренных (если не сказать весьма ограниченных) бархатных консервативных революций, а с 1990-х годов вновь начали наращивать давление на бизнес.

Необходимость усиления давления в этих сферах на фоне ослабления иных регуляций публично объясняется псевдоморальными резонами²⁵ и политической целесообразностью (инициаторы таких регуляций, включая бюрократов, входят в мощную коалицию в поддержку социального, то есть неограниченного в своих функциях государства в каждой из старых демократий).

Прекращение войны государства с дискриминацией в частном секторе и переход к учету внешних (экологических) эффектов через рыночные цены недвижимости позволит значимо разгрузить бизнес и закроет эти направления воспроизводства избыточного регулирования.

²⁴ Даже после того, как риски ведения бизнеса там заметно повысились по мере ведущейся с размахом «антикоррупционной» кампании, посадок лидеров бизнеса и даже иностранных предпринимателей, чего не было во времена Дэн Сяопина и его непосредственных преемников – см. [Маслов, Яновский, 2009]. Картину качественно не меняет даже массовая эмиграция самих китайских предпринимателей в Канаду и Австралию, широко и успешно используемую властями этих стран в соответствующих компонентах селективной иммиграции. Отрыв по зарплатам в последние годы между экспортным сектором китайской экономики и развитыми странами далеко не такой впечатляющий, как 15–20 лет назад.

²⁵ См. [Лисин, Яновский и др., 2011, гл. 12].

9. Классические функции государства

9.1. *Судебная реформа, правоохранные органы – децентрализация, независимость суда, конкуренция между структурами с пересекающимися сферами ответственности и с частными структурами*

На фоне проблем европейского и американского бизнеса бросаются в глаза сохраняющиеся российские особенности. В России по-прежнему сохраняют значения вполне традиционные проблемы, связанные с регулятивной нагрузкой на бизнес (такие как произвольное назначение сумм собираемых налогов и наказания за неуплату с использованием подконтрольной исполнительной власти суда – проблема, решенная в Англии в основном, хотя и с высокими издержками, в XVII веке). Это заставляет снова вернуться к тематике судебной реформы с целью обеспечения надежных гарантий независимости судебной системы без узурпации последней полномочий законодательной и исполнительной властей. Акцент должен быть сделан на мерах, обеспечивающих гарантии высокого профессионализма и независимости каждого судьи (в том числе от судейского сообщества). То есть, необходимо обеспечить известными и апробированными методами независимость судьи вместо независимости корпорации судей.

Принцип «право на суд равных себе»²⁶ открывает возможность развития автономных региональных (опыт США), а то и вовсе частных судебных систем с элементами конкуренции между судебными системами (каковая имела место в Великобритании до исторически недавнего времени).

9.2. *Защита армии от политики и политиков («избыточное применение силы», феминизация, толерантность, несвойственные функции – механизм социализации и т.п. и проч.)*

Оптимальная поставка общественного блага «оборона». Сосредоточение государства на поставке исключительно чистых общественных благ (оборона, безопасность, правосудие) является серьезным резервом повышения качества этих услуг.

²⁶ Лежит в основе суда присяжных. Способные понять обстоятельства произошедшего люди балансируют профессионального судью. Разумеется, речь не идет о возможности поддерживать анклав «традиционного» общества, основанного на власти насилия в обществе, основанном на личной свободе, собственности и власти закона. То есть наше предложение инверсно идее современных социалистов и левых «либералов» внедрять в тех или иных пределах законы шариата, тщательно выкорчевывая местные и, в частности, христианские традиции из судопроизводства.

Однако нет оснований надеяться, что армия станет надежной защитой от внешней агрессии, если ввести гражданский контроль и заимствовать новейшие тенденции в армейском строительстве стран Запада. Такое направление развития не гарантирует даже избавления от дикостей дедовщины.

Следует заметить, что лидируют во введении новой военной юстиции (претендующей на беспрецедентное повышение «нравственной планки»), а также в интеграции женщин и «меньшинств» те страны Запада, которые много поколений не брали на себя ответственность за свою же оборону (например, Норвегии с призывом женщин на военную службу). «Зонтик» Англии и Франции (оказавшийся на поверку дырявым) и последующий куда более прочный «зонтик» США позволяют экспериментировать без последствий.

Главная идея новых «нравственных ценностей» – ответственность командования и солдат наступающей армии за жизни гражданского населения на территории, занятой врагом. Иными словами, та сторона, которая первая догадается массово использовать свое население в качестве живого щита против армии правового государства, гарантирована от поражения. Несложно представить себе исход Второй мировой войны, если бы такие правила и законы были приняты на себя союзниками.

Протокол № 1 от 8 июня 1977 года к Женевской конвенции 1949 года о защите жертв международных вооруженных конфликтов²⁷ ратифицирован без содержательных оговорок странами, которые очевидно изначально не собирались его выполнять (КНР, Северная Корея, «Демократическое» Конго, Куба, Сирия, Ливия, Йемен и мн. др.) либо упомянутыми «подзонтичными» демократиями. Ряд европейских стран – Великобритания, Франция и Германия, обладающие отнюдь не символической военной мощью, ратифицировали его с оговорками. Последние дают возможность национальным властям полностью блокировать нежелательные последствия для своих военных. Не ратифицировали протокол два правовых государства – США и Израиль. При этом левые радикалы все чаще и успешнее внедряют даже в этих двух государствах правоприменительные практики, основанные на идеях все того же протокола – идеях ответственности своих военных за безопасность живого щита врага.

Уроки США и Израиля состоят в первую очередь в необходимости строить государство, выполняющее свои обязательства прежде всего перед своими

²⁷ <https://www.icrc.org/ihl/INTRO/470>

гражданами и лишь затем думающее о том, не взять ли на себя еще и международные. Притом что международных должно быть немного и они точно не должны связывать правовому государству руки при защите от внешнего врага, равно как и в борьбе с международным терроризмом. Для этого не потребуются изобретать новые нормы. Достаточно реализовать для своих солдат и офицеров в полном объеме презумпцию невинности и вернуться к нормам той же Женевской конвенции 1949 года в ее первоначальном виде. Оригинальная же редакция возлагает ответственность за жертвы среди мирного населения на ту сторону, которая оборудовала позиции в непосредственной близости от него, а не на сторону, атаковавшую эти позиции.

Боеспособность, сдерживающая мощь, реальность предъявляемой врагу угрозы – суть разные формулировки одной единственной задачи армии. Приоритет этой задачи должен быть лексикографическим. Любые иные результаты работы военной машины (армейской организации) ни в коем случае не могут рассматриваться в качестве самостоятельных целей. Множественность приоритетов способна резко снизить ответственность за решение главной задачи и опасна сама по себе. Государство, желающее видеть армию сильной и не тратить на нее заведомо избыточные ресурсы, должно отказаться от использования армии для «социализации» или в качестве площадки для борьбы с дискриминацией. Например, армия – не воспитательное учреждение для «трудных подростков», хотя дисциплинированная армия иногда и оказывает на молодых людей благотворное воздействие.

Армия также и не место для обкатки теорий об одинаковости способностей мужчин и женщин. И дело не только в очевидно неодинаковых способностях. Большие издержки связаны с повышенным травматизмом, существенно более дорогим обеспечением достойных условий жизни женщин на военной базе и т.п. Главная проблема подобных экспериментов – ослабление дисциплины, фаворитизм и даже целый ряд проблем, связанных со здоровыми моральными нормами (стремление мужчины защищать женщину от опасности).

Даже тот незначительный процент женщин, которые не уступают сильному молодому мужчине в боевых возможностях, интегрируются в армию с издержками, которые при альтернативном применении могли бы дать большую отдачу. Анализ имеющегося опыта реально воюющих армий по попыткам интеграции женщин в армии раскрывает множество издержек и провалов такой интеграции и ставит вопрос о моральной легитимности таких экспериментов [Browne, 2007; Sagi, 2014]. Их цена в конечном итоге – неспособность армии спасти чью-то жизнь.

Большое число должностей во вспомогательных службах, в которых женщины высоко конкурентоспособны, вполне могут выводиться с территории военных баз и территориально, и административно (например, передаваться на аутсорсинг).

9.3. *Частные решения в сфере чистых общественных благ (самооборона; stand on your ground; частный арбитраж; частная помощь армии, полиции, спецслужбам)*
Приоритет трат на оборону и безопасность и даже их исключительный статус не означают эффективности государственной монополии на поставку этих услуг. Наивно и даже безответственно рассчитывать на вездесущность полиции. Даже наиболее тяжкие преступления не могут быть предотвращены исключительно ее силами. Участие заинтересованных вооруженных граждан незаменимо (причем вооруженных не только пистолетом или автоматом, но и законом). Оно действительно не всегда удобно для полиции, как неудобна любая конкуренция. Но именно конкуренция держит поставщика услуги в форме. Главное же в том, что гражданская самооборона эффективно дополняет усилия полиции и создает мощные отрицательные стимулы для потенциальных преступников.

Даже в сфере обороны, как ни странно, монополия государства вовсе не очевидна и уж точно не оптимальна.

Опыт показывает, военным зачастую эффективнее приобретать самостоятельно наилучшим образом подобранные средства индивидуальной защиты, обувь, иные элементы экипировки и снаряжения.

В ходе войны, когда общество напрягает все экономические силы для обеспечения армии, частная инициатива и моральная мотивация в снабжении армии существенно повышает потенциал страны. О последнем свидетельствует даже опыт СССР во время Второй мировой войны – «танк на деньги колхозника» (в иной ипостаси – ненавистного «спекулянта»).

Примеры гражданского участия в помощи армии от снабжения до разведки также рассматриваются в этом разделе и приложениях к нему.

Читатель мог убедиться в том, что большинство предлагаемых нами мер сравнительно просты или чрезвычайно просты технически²⁸. К сожалению, этого нельзя сказать о политической исполнимости таких рекомендаций.

Однако у нас имеются основания полагать, что новые вызовы, перед которыми пасует «государство всеобщего благоденствия», создают и постепенно расширяют политическую поддержку радикальных и простых решений. Апелляция к своей идентичности без агрессии к чужой²⁹ позволяет создавать и поддерживать коалицию в защиту личных прав и частной собственности достаточное для проведения необратимых реформ время. Переход к демократии налогоплательщика позволит не только подорвать влияние мощнейших групп специальных интересов, но и, что более важно, – отключить воспроизводство стимулов к уравнительному перераспределению и избыточному регулированию.

Задача политического обеспечения реформ, укрепляющих частную собственность и защищающих жизнь и свободу самого собственника, чрезвычайно сложна, но решаема.

Мы, знающие на своем жизненном опыте, а не по книгам цену свободы, поскольку хорошо помним, что такое рабство³⁰, спешим не просто подготовить технологию реставрации милых нашему сердцу ценностей «старого доброго времени». Мы стараемся прояснить, почему эти ценности оказались столь уязвимыми. Что нужно сделать, чтобы в любой стране, начинающей строить институты, защищающие права, свободы и частную собственность, они не подверглись через двадцать – тридцать лет той же эрозии, которой они подвергаются в Северной Америке и в Западной Европе.

10. О структуре книги

Первые главы книги посвящены обоснованию рекомендаций по повышению эффективности обороны, безопасности и правосудия. То есть ключевых гарантий свободы и частной собственности.

²⁸ Не говоря уже о расходах бюджета, которые в ряде случаев сокращаются. Ни в одном из предлагаемых рецептов не требуется даже временного увеличения финансирования.

²⁹ Тем, кто утверждает, что национализм не может быть цивилизованным, стоит вспомнить историю становления большинства современных правовых государств. Очевидно, националистическая мобилизация играла роль во всех этих случаях – от относительно скромной в Англии и США до значимой или просто решающей в Голландии, Италии, Бельгии. Не говоря уже о таких националистических лидерах XX века, как Т. Масарик, М. Лаар, Л. Валенса и др.

³⁰ См.: Колаковская А. «Imagine...» // Новая Польша. 2004. № 3; <http://www.nowpol.ru/index.php?id=200>

Далее следуют рекомендации по защите бизнеса от регулятивного давления и предложения по изменениям налоговой системы, необходимые для усиления гарантий частной собственности.

Следующая группа глав описывает проблемы возвращения ответственности и ресурсов семье и обществу для заботы о нетрудоспособных бедных, для финансирования образования, культуры и здравоохранения.

Завершающие главы посвящены проблемам политической реализуемости реформ, окну возможностей, рискам столкновения формальных институтов, вводимых в ходе реформ, с неформальными и т.д.

Настоящая книга – результат работы многих людей: авторов и доброжелательных критиков, помощников. Давать рекомендации – дело куда более сложное и рискованное, чем описывать недостатки уже существующих и действующих институтов.

Авторы хотели бы поблагодарить коллег и друзей, без помощи которых мы не смогли бы выполнить эту работу при всех сохраняющихся ее недостатках и ошибках, за которые мы несем полную ответственность.

Мы благодарны семейству Сокол, семейству Фарбер, Асе Энтовой, Виталию Вовнобою за всестороннюю помощь и поддержку. Мы постарались учесть замечания Йехошуа Сокола, Сергея Агабекова, Виктора Березина, Авигодора Джардени и других коллег.

Если бы мы искали набор проработанных мер и лучших практик, которые вдохновляют каждого из участников проекта, публикацию можно было смело отложить на неопределенно долгий срок. Поэтому мы решили включать в книгу даже заведомо спорные материалы, но делаем здесь следующую оговорку о личной ответственности за каждую из данных рекомендаций.

Таковую несут в полном объеме лишь авторы соответствующей главы, которые указаны в начале книги. Даже соавторы главы могут сделать оговорку в конце главы о том, что не поддерживают часть рекомендаций, включенных в главу ради повышения ее качества и расширения спектра обсуждаемых мер. В ряде случаев авторы других глав также пожелали обозначить свое несогласие в конце особенно спорных глав.

Таким образом, соавторы книги совершенно не обязательно согласны со всеми остальными рекомендациями, кроме их собственных, данными в книге. Они лишь не возражают против того, чтобы их вклад соседствовал с вкладом соавторов, чье мнение они уважают, но не обязаны разделять и поддерживать. Ответственность за подбор материалов и их содержание несет М. (К.) Яновский, как один из научных редакторов и составитель данной книги.

Государство, которое служит и защищает

Глава 1. Основная функция или место армии при ограниченном правительстве и свободном обществе

Введение

С древнейших времен функция обороны была, бесспорно, главной обязанностью государства. Даже в тоталитарных странах военная слабость угрожала правителю потерей всего.

Для государства современного, ограниченного тем или иным видом конституции, ситуация тем более очевидна. Защищенный собственник быстро богатеет, вызывая зависть отсталых соседей и желание ограбить. Как мы уже писали в четвертой главе первой книги, посвященной вызовам терроризма, насильственное перераспределение – столь же древний способ получения дохода, богатства, сколь и упорный труд [Hirshleifer, 2001; Smith, 1776; в русском издании Смит, 2007, с. 539, 652].

В декларации независимости США и без того достаточно автономные в смысле обороны колонии (будущие штаты, обладавшие традицией собирать, снаряжать и вооружать свое ополчение) в числе претензий к британской короне акцентируют «недопоставку блага «закон и порядок». Именно к этому типу нарушений относится и конфликт по поводу представительства – налогообложения. Однако и здесь мы видим обвинения в том, что армия вместо защиты колоний используется им в ущерб, а власти вместо защиты от дикарей подстрекают последних к насилию против законопослушных налогоплательщиков.

О совместимости значительных количественно расходов на «масло» и качественных – на «пушки»

...желать способствовать счастью или только стараться предотвращать зло³¹.

³¹ Гумбольдт о выборе целей и функций государства [Гумбольдт, 2009, с. 20].

Вопреки сложившимся стереотипам, деньгами генералы, за редкими исключениями, отнюдь не избалованы. Особенно в старых демократиях. Избиратель-налогоплательщик прижимист. Без внятной, осознанной необходимости выделять деньги на военные расходы он не склонен. Избиратель – клиент бюджета предпочитает поддерживать совсем иные направления расходов.

При этом главные проблемы военных в современных демократиях связаны, как представляется, не с недостатком финансирования армии. Проблема в приоритете этого финансирования. Есть и совсем новое явление – за эффективное применение оружия офицера ждет наказание с вероятностью едва ли не большей, чем ранее награда.

Весьма вероятно, что снижение приоритетности расходов, новая военная юстиция и падение доли обороны в общих расходах государства – процессы взаимосвязанные. Их общий корень – новое соотношение сил в политике, обусловленное растущей долей избирателей, зависящих от бюджета.

Вводя экономическую терминологию, можно сказать, что поставка качественного «чистого общественного блага “оборона”³²», похоже, плохо совместима с регулярной и приоритетной по объему поставкой «смешанных общественных благ»³³.

Пушки вместо масла?

Соотношение расходов государства на чистые и смешанные общественные блага отражает принципиальный выбор его функций. Ряд исследователей-историков отметили в своих работах долгосрочную тенденцию снижения доли оборонных трат в общих расходах государства [Eloranta, 2004]. Подчеркивается связь этой тенденции

³² К ним относят оборону, безопасность, правосудие, полезность которых сопоставима для каждого члена общества и расходы на которые не увеличиваются при присоединении к обществу нового гражданина.

³³ Образование, здравоохранение, инфраструктура, помощь бедным и проч. Отметим, что эти блага традиционно поставляются как частным коммерческим способом (кроме помощи бедным), так и частной благотворительностью. Развернуто приведенная ниже аргументация, а также дополнительные материалы, включая результаты статистического анализа, представлены в докладе с тем же, что и настоящая статья, названием (далее – Доклад) <http://instecontransit.ru/proekty/institucionalnye-ogranicheniya-sovremennogo-ekonomicheskogo-rosta/materialy-ko-vtoromu-izdaniyu-knigi/> (проекты – Институциональные ограничения современного экономического роста – материалы ко второму изданию книги).

с расширением избирательного права вообще [Aidt et al, 2006] и с распространением его на женщин в частности [Funk, Gathmann, 2006].

Политическое представительство групп, требовавших перераспределения богатства в обществе в свою пользу, стало заметным фактором снижения доли военных расходов в общих тратах расширенного правительства. Левые (социалистические) партии как правило открыто провозглашали армию («милитаризм») своим врагом [Либкнехт, 1907]. Отказ заметной части социал-демократов от крайне антивоенной позиции на время Первой мировой войны вызвал ожесточенную критику радикалов. Руководство партий, не вставших в жесткую оппозицию повышению военных расходов в военное время, третировались радикалами как предатели [Ленин, 1915]. Впрочем, как показала дальнейшая практика СССР, подобная позиция вполне может исходить не из общего пацифизма, а из желания поражения тому конкретному правительству, которое не контролируется радикалами.

Первоначально бюрократия, как достаточно консервативная корпорация, отнеслась к требованиям социалистов настороженно. Однако совпадение требований социалистов и интересов бюрократии, не связанной с военным бюджетом, было слишком очевидным, чтобы долго его игнорировать. «Забота» о каждом гражданине «от колыбели до могилы» представлялась куда более привлекательной перспективой, нежели обслуживание отдельных (пускай и крупных, как строительство Панамского канала [Fitzgerald, 1915]) проектов. Она давала шанс использовать современный экономический рост [Kuznetc, 1966] для наращивания доли государства в экономике. Сохранение государства как военизированной структуры с функциями «ночного сторожа» сильно осложнило бы решение этой задачи.

Возможности расширения расходов на смешанные общественные блага при этом ограничены, как показал опыт последнего столетия, примерно пятьюдесятью процентами валового внутреннего продукта страны (военные расходы редко превышали 5% в мирное время). Расширение же полномочий по осуществлению «заботы о человеке» практически не ограничено.

Выбор заведомо неэффективных стратегий

Для лиц, принимающих решения в демократических странах, антивоенные мантры давно перестали резать слух. Однако, почему «война – это не решение?»

Действительно ли война не бывает решением, причем для страны, подвергшейся нападению, очевидно, единственным?

Почему «в ядерной войне не может быть победителей», когда очевидно, что может? Пример Хиросимы и Нагасаки, отстроенных на прежнем месте, доказывает, что пропуск ограниченного числа ударов не обрекает страну на гибель. Наличие же заведомо превосходящего ядерного потенциала, позволяющего решительному правительству полностью уничтожить врага, и не один раз, скорее всего, предотвратит войну (опыт «холодной войны»). В худшем случае – позволит выиграть ее и при ядерном сценарии [Kroenig, 2018³⁴; Socol, Yanovski, Bronshtein, 2012].

Почему нужны высокоточные системы не наряду с установками залпового огня, а вместо них? Почему недорогое нападение неприемлемо, а дорогая оборона терпима? Кому сегодня выгодны сокращения ядерных вооружений.

Иными словами, каковы причины исторически нового явления в военной политике демократических государств? Речь идет об устойчивом отклонении выбираемых стратегий поставки чистого общественного блага «оборона» от оптимальных.

Наказание военных за успех

В последние десятилетия появились странные нормы военной юстиции. Нормы, делающие победу для военного едва ли не рискованнее поражения.

Технически количество убитых вражеских военных связано в зависимости от выбранной врагом позиции с большим или меньшим количеством жертв среди гражданского населения [Яновский, 2009]. Последние же сегодня легко могут интерпретироваться как жертвы военных преступлений.

Можно подумать, что речь идет о некоем новом моральном стандарте, спрос на который возник после ужасов Второй мировой войны. Однако очевидно, что при применении новых норм и подходов еще до завершения Второй мировой войны неминуемо изменились бы и ход и итоги этой войны [Keiler, 2009; Walzer, 2009; Walzer, 1977]. Невозможно было бы победить нацистскую Германию, гарантировав врагу безнаказанное использование тактики «живого щита», да еще и наказывая своих офицеров и генералов за последствия применения такой тактики врагом.

³⁴ Данный автор объясняет разумность поддержания ракетно-ядерного потенциала на уровне, заведомо превышающем нужды гарантированного уничтожения врага тем, что такое превосходство сообщает властям также и решимость применить его. Вывод очевидно справедливый для эпохи «холодной войны» и несколько излишне оптимистичный для наших дней применительно к старым демократиям.

Историческим фактом является принятие под непосредственным впечатлением от войны Четвертой Женевской конвенции от 12 августа 1949 года о защите гражданского населения во время войны. Однако она никак не препятствовала уничтожению врага ВМЕСТЕ с живым щитом и однозначно возлагала ответственность за жизни гражданских на сторону, применяющую живой щит для обороны, а не на атакующую сторону³⁵.

«Мораль», которая устанавливает приоритет жизни врага и лояльного врагу населения перед жизнями собственных военных и гражданского населения, весьма сомнительна. Это «мораль» наказания за успех. Так что такое «моральное» объяснение вызывает куда больше вопросов, нежели дает ответов.

Дорогая оборона вместо дешевого нападения

Проекты по развитию дорогостоящих оборонительных систем еще в период между мировыми войнами вызывали повышенный интерес военных бюрократов. Исторически, как правило, эффективность подобных проектов оказывалась невысокой. Причем цепочка дорогостоящих провалов уходит в глубину веков. Эффектным напоминанием о подобном провале служит, в частности, Великая Китайская стена. Эффективность великолепных линий обороны Франции, Бельгии и Чехословакии, построенных перед Второй мировой войной, оказалась примерно на том же уровне.

Инвестиции в такие проекты сигнализировали как своим офицерам, так и лидерам потенциального противника об отказе от инициативы, неготовности к наступательным действиям. Отсутствие политической воли атаковать в случае Бельгии и Чехословакии привело к провалу даже в организации минимальной обороны. Дорогие укрепления были сданы без ожесточенного сопротивления в Бельгии (см., например [Dunstan, 2005]) и совсем без боя в Чехословакии.

Рассмотрим пример израильской системы «Железный купол» («кипат

³⁵ См. статьи 5, 27, 28 (гласящие в частности: «Присутствие покровительствуемого лица в каких-либо пунктах или районах не может быть использовано для защиты этих мест от военных операций»), 29 («Находящаяся в конфликте сторона, во власти которой находятся покровительствуемые лица, ответственна за обращение своих представителей с покровительствуемыми лицами, причем это не снимает личной ответственности с этих представителей»). Выделение авторов. <https://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/geneva-convention-4.htm>

барзель», английское название Iron Dome, софинансируемой США). Стоимость ракеты-перехватчика даже при снижении издержек в массовом производстве все еще оценивается примерно в 40 тыс. долл.³⁶ Первоначально цена ракеты доходила до 100 тыс. долл.³⁷ Цена сбиваемого снаряда «кассам» полукустарного производства – в десятки раз ниже.

Рекламируемые системы противоракетной обороны оправдываются странным для экономиста бюрократическим аргументом: стоимость оборонительных систем много ниже, чем ценностей, сберегаемых ею [Spring, Bendikova, 2011]. Не говоря уже о человеческих жизнях. Однако экономическая наука требует сравнения с наилучшими альтернативными вариантами сбережения жизней и имущества, среди которых атаки на врага с помощью тяжелых бомб, ракет и систем залпового огня, не говоря уже об оккупации вражеской территории, не рассматриваются. Причины понятны из предыдущего параграфа. Военный бюрократ максимизирует ресурсы под своим контролем и минимизирует риски для своей карьеры.

Нацеленность на оборону означает, что потенциальный противник в лучшем случае понесет большие потери и не сможет продвинуться в глубь территории. Нацеленность (подтвержденная использованием наступательной стратегии в прошлом и подготовкой средств для наступления в настоящем) на победу, то есть на полное поражение противника, когда тот не в состоянии далее оказывать сопротивление [определение К. Клаузевица, 1832/1994, с. 59], означает, что агрессор и его союзники будут уничтожены, территории, используемые ими (государство-агрессор), оккупированы. Сдерживающий эффект первого варианта несопоставим со сдерживающим эффектом второго. Даже если месяц (год) наступления обойдется дороже месяца (года) обороны (плюс инвестиции в «неприступные» укрепления) в десять раз, сдерживающий эффект, страх перед победителем, который отсрочит на поколения следующую попытку атаковать, скорее всего окупит такую стратегию.

Гонка ядерных разоружений

Расползание ядерных технологий по странам с нестабильными режимами наблюдается в течение десятилетий. Крах в долгосрочном периоде усилий по нераспространению сегодня представляется почти неизбежным. В связи с этим

³⁶ <http://www.jewishvirtuallibrary.org/israel-missile-defense-systems>

³⁷ <http://www.globes.co.il/news/article.aspx?did=1000953639> (иврит);
<http://www.heritage.org/defense/report/israel-and-the-iron-dome-system-lesson-the-united-states> (англ.)

перспектива военного конфликта между «старой» богатой ядерной державой и «новой» и относительно бедной выглядит вполне реальной [Socol, et al. 2012]. Сокращение ядерных потенциалов в такой ситуации выгодно прежде всего новым ядерным державам. Не говоря уже об усилиях ограничить развитие противоракетных систем ведущих стран. Среди старых ядерных держав есть авторитарные, чья стабильность в долгосрочной перспективе не выглядит гарантированной (пример Китайской Народной Республики [Яновский, Маслов, 2009], к сожалению, не единственный; как минимум, тоже можно сказать об официально объявивших о своем ядерном статусе Индии и Пакистане). Одновременно мы наблюдаем многолетние упорные усилия внешнеполитического ведомства США по наложению все новых ограничений на развитие стратегических вооружений собственной страны. Такова же позиция администрации президента Б. Обамы, направленная на сокращение возможностей ядерных сил США [NPR report, 2010]. На этом фоне позиция России, по крайней мере на словах акцентирующей свое право на нанесение первым ядерного удара³⁸, выглядит рациональной³⁹.

Военные расходы демократических государств в исторической ретроспективе

Данные, которыми мы располагаем, показывают, что, по всей видимости, в мирное время военные расходы почти никогда не поражали воображения. Обычно они составляли порядка 2–4% ВВП⁴⁰, или до 20–30% расходов расширенного правительства (до распространения института всеобщего избирательного права). В военное время естественно происходил резкий рост расходов, иногда – в десятки раз.

В периоды мировых войн вовлеченные в наиболее интенсивные боевые действия державы расходовали на войну порядка 30 и более процентов ВВП и не менее 70% расходов расширенного правительства⁴¹.

³⁸ Официальный текст российской военной доктрины http://news.kremlin.ru/ref_notes/461, параграф 22 резервирует право Президента Российской Федерации одобрять использование ядерного оружия первыми «в случае агрессии... когда под угрозу поставлено само существование государства».

³⁹ С военной точки зрения в данном случае мы не говорим о рациональности возможных поводов, что связано с субъективным фактором политической власти, а не с инструментом ядерного оружия как таковым.

⁴⁰ Следует, правда, оговориться, что эта категория без очень серьезных проблем применима только для свободной экономики. Есть основания полагать, что эта доля была примерно такой же и до периода, по которому существует более или менее надежная статистика и парламентский контроль над доходами – расходами правительства.

⁴¹ Страны, которые действительно вели войны, расплачивались потом по военным долгам. Эти выплаты могли увеличивать нагрузку на бюджет примерно вдвое. Однако даже с учетом этой статьи государственные расходы «укладывались» в 10% ВВП, а военные – в 4–7% (например,

После Второй мировой войны уровень нагрузки на экономику порядка 2–4% сохраняется. После завершения холодной войны происходит падение нагрузки оборонных расходов на экономику демократических стран. Иногда до уровня в 1–2,5% ВВП и даже ниже (пример Канады).

Несколько особняком стоят США и Израиль. США до Первой мировой войны, будучи защищены океанами от потенциальных агрессоров, тратили на оборону обычно в пределах 0,5–1,5% ВВП. Порог в 10% «пробивается» только в ходе гражданской войны и в следующий раз – к концу Первой мировой. В ходе и после Второй мировой войны США превращаются в крупнейшую военную державу, предоставляющую защиту и помощь десяткам младших партнеров по разным коалициям. Это естественно сказывается на военном бремени – аномально высоком 5–10% ВВП до окончания холодной войны и 3–5% ВВП после холодной войны (включая, однако, период войн в Ираке и Афганистане).

Другой страной с «аномальными» военными расходами является Израиль. Там они составляли в относительно мирное время от 10–15 до 20–25% ВВП. В военные годы расходы на армию также пробивали потолок в 30% ВВП. По окончании холодной войны остаются на уровне 5,6–8,5% ВВП (SIPRI Data base).

Обращая внимание на финансирование конкретных военных программ в конкретных странах, сыгравших ключевую роль (или способных сыграть таковую), не может не броситься в глаза невероятная популярность пацифизма и готовности отказываться от минимального разумного военного бремени. При этом общее бремя государственных расходов растет повсеместно [Tanzi, Schuknecht, 2000; Cardoso, 2010; Voegeli, 2010].

Отказ британских избирателей всерьез финансировать флот и авиацию поставил страну на край катастрофы в 1940 году [Смит, 2003]⁴². Отказ финского избирателя финансировать строительство несравнимо более скромных, нежели «линия Мажино» укреплений на Карельском перешейке [Маннергейм, 1999], был оплачен дорогой ценой – потерями десятков тысяч жизней, переселением значительной части

Великобритании).

⁴² Автор отмечает, что в ходе переговоров о сокращении флотов командование Британского флота в 1921 году опасалось больше не партнеров-соперников, а правительства Ллойд-Джорджа – «первостроителя» социального государства в Англии и его левых политических союзников. Выбирая между военными и социальными расходами под бременем военных долгов (свыше 130% ВВП; причем рост продолжился до уровня свыше 180% ВВП в 1923 году, см.: http://www.ukpublicspending.co.uk/debt_brief.php), правительство решительно пожертвовало флотом и гарантиями безопасности для послевоенного поколения британцев.

населения страны.

Провалы и серьезные ошибки в подготовке к войне естественно не локализуемы периодом после введения всеобщего избирательного права. Однако феномен снижения обороноспособности на фоне масштабного наращивания государственных расходов – явление относительно новое со времен культового строительства в древних деспотиях. Для рыночных демократий, чья история разделена на период цензовой демократии налогоплательщика и период всеобщего избирательного права, сравнение статуса и боеспособности вооруженных сил в эти эпохи представляется весьма многообещающей задачей.

Р. Барро [Barro, 1987] рассматривает несколько параметров государственного бюджета Великобритании. Мы остановимся на оборонных расходах, доминирующей расходной статье (с учетом обслуживания военных долгов) за период 1701–1918 годов и на бюджетном дефиците.

Первое, что бросается в глаза, – сравнительно скромные размеры британских оборонных расходов не только в мирное время (порядка 0,5% ВВП), но даже и в большинство военных лет, не считая беспрецедентного военного бремени Великой войны (Первой мировой).

В табл. 1 статьи Барро [Barro, 1987, с. 227] приведены рассчитанные пиковые значения расходов. Война за испанское наследство – 5,1% ВВП (1707) при средних за период – 2,3%; войны 1740–1748 (за австрийское наследство и др.) – 57% в 1748-м и 3,3% соответственно. Семилетняя война в Европе и в Америке потребовала среднего напряжения на уровне 9,6% ВВП с пиком в 16,1% ВВП в 1761 году. Война за независимость с американскими колонистами обошлась уже существенно дешевле – 9,8% пиковое значение 1782 года при 4,9% ВВП в среднем за период 1775–1783 годов. Войны против французской республики и наполеоновские войны (1793–1815) стоили в среднем 5,2% ВВП при 9,8% пиковых расходов в 1814 году. Крымская война (1854–1856) уложилась в 0,7% в среднем, без пиков. Бурская война 1899–1902 годов – 2,5% (2,7% – пик в 1901-м).

Великая война (Первая мировая) потребовала и великих жертв, в том числе экономических – 49,3% ВВП (!) в 1916-м при среднем показателе 37,7% за 1914–1918 годы.

Наиболее важными и интересными являются данные по государственному долгу, отражающему и состояние дефицита. Заметен очевидный долгосрочный тренд к повышению дефицита с 1701-го (25% ВВП) до середины 1830-х (175%) и

последующее длительное снижение размера долга со второй половины 1830-го до 1913 года снова к уровню 25% ВВП [Barro, 1987, график 8]. Тренд собственно бюджетного дефицита два с лишним столетия «прижимается» к нулевой отметке с заметным ростом в периоды войн.

При этом характерно, что полуолигархический с элементами авторитаризма и политической конкуренции режим до Великой реформы воевал заметно чаще, чем правительство при классической цензовой демократии (1833–1918). При обоих режимах голосующие собственники не были склонны к существенным тратам и балансировали бюджет. В классический период демократии налогоплательщика, который очевидно не оказался пацифистом, но и в войны вступал осторожно, сочетает нулевой дефицит и снижающийся государственный долг. Постепенное расширение избирательного права к началу Первой мировой войны почти до всеобщего мужского (1884–1885) подготовило политическую базу для дальнейших событий.

Конкуренция между бюрократическими структурами

Конкуренция между коалициями политиков накладывается на конкуренцию между бюрократическими структурами за ресурсы бюджета. Речь идет о конкуренции между «военными» и «гражданскими» бюро. Долгосрочные успехи «гражданских» бюрократов и «левых» политиков⁴³ могут служить объяснением сокращения доли расходов на оборону (вообще на чистые общественные блага) в расходах государства. Еще лучше она подходит для объяснения феномена новой военной юстиции, фактически запрещающей побеждать (наносить врагу непоправимый урон, лишаящий его возможности сопротивляться). Лозунги «война – не решение проблем» или «в ядерной войне не бывает победителей» подходят для бюрократической записки ничуть не хуже, чем для статьи в газете или выступления на антивоенном митинге.

Конкуренции между военными и невоенными задачами, военными и

⁴³ Здесь (в дополнение к данному во Введении определению) - некий идеальный тип политика в демократическом правовом государстве, который выступает за расширение функций государства за пределы поставки чистых общественных благ, рассматривает эти новые функции (поставку смешанных общественных благ, контроль за поведением граждан и рынками) как основные для современного государства. ...Исходя из презумпции ограниченной дееспособности граждан и презумпции полной информированности государства, полагает, что граждане нуждаются в защите... Такой политик уверен в пользе государственного регулирования и любые провалы такого регулирования объясняет его неполнотой и невсеохватностью. Левый политик выступает за ограничение: ...свободы ношения оружия и права человека на самозащиту, защиту собственного достоинства и собственности. Полностью данное определение см. [Яновский, Лисин..., 2011, с. 20–21].

гражданскими бюрократами вероятно столько же лет, сколько и самому государству⁴⁴. В нынешнем виде – как безостановочное наступление гражданских на военных, это явление проявляется между мировыми войнами. Черчилль [Черчилль, ...1991⁴⁵; Маннергейм, 1999] представляют провалы в обеспечении безопасности как результат недалководности политиков⁴⁶ или несчастное стечение обстоятельств. Возможно, однако, и иное объяснение, связанное с интересами как политиков, так и бюрократов.

Действительно, прежде чем добиться преимущества в дележе бюджетного пирога, обычно требуется обосновать свои преимущества на уровне решения задач. Только в конце этого пути возникают чеканные формулировки в бюджетном законодательстве – «обязательные расходы» («mandatory outlays»⁴⁷) и «расходы по усмотрению» законодателя (discretionary outlays). К первым относятся основные расходы США на «смешанные общественные блага»⁴⁸, а ко вторым – основные (военные) расходы США на чистые общественные блага.

Подход, требующий опеки как бы ограниченно дееспособных граждан «от колыбели до могилы», создает потенциально безграничные возможности расходования бюджетных средств⁴⁹. Оборонные расходы «продаются» бюджетно-

⁴⁴ См. приложение 2 к Докладу [Яновский, Затковецкий и др., 2012] http://instecontransit.ru/wp-content/uploads/2012/09/pure_vs_mixed_report5.pdf

⁴⁵ Прежде всего главы 5 («Годы нашествия саранчи»), 7 («Равновесие в воздухе утрачено»), 8 («Вызов и реакция на него»).

⁴⁶ В обоснование полного отказа оппозиции принять какие-либо меры для укрепления нашей авиации Эттли, выступавший от ее имени, заявил следующее: «Мы отрицаем необходимость увеличения наших воздушных сил... Мы не согласны с утверждением, будто усиление английской авиации будет содействовать сохранению... мира во всем мире, и мы полностью отвергаем всякие претензии на равенство».

Либеральная партия поддержала эту резолюцию о восторге недоверия.

⁴⁷ См., например: CBO Staff Memorandum «Mandatory spending: Trends and sources of Growth» July 1992; <http://www.cbo.gov/publication/18082>

⁴⁸ Один из основных объектов атак левых ("либералов") в США в 2012 году «ультраконсервативный» кандидат в вице-президенты конгрессмен Пол Райан предлагал всего лишь модернизировать постепенно, «на будущее» (а не упразднить) эти расходы. Он даже обвинял администрацию Обамы в сокращении расходов на «Medicare». Согласно нашему определению, он безусловно правее Обамы, но не столь принципиально, как кажется левым. Одно из стандартных обвинений, предъявлявшихся левыми Ромни – Райану, естественно – их «пристрастие» к расходам на оборону: <http://www.demos.org/category/tags/federal-budget>.

⁴⁹ Милтон Фридман приводит цитату из бюджетного послания мэра Нью-Йорка Роберта Вагнера в 1965 году: «Я не допущу, чтобы наши фискальные проблемы лимитировали наши обязательства по удовлетворению насущных потребностей жителей города» [Фридман, ...2007, с. 119]. Радикализм, с которым мэр выражает намерение полностью игнорировать бюджетные ограничения, объяснима эйфорией первых лет «Великого общества». Однако соблазн возможности игнорировать ограничение расходов доходами сделал идею постоянного дефицита почти общепринятой. Требование строго сбалансированного бюджета мало кому сегодня приходит в голову. Военным такое удавалось только в случае большой войны и очевидной угрозы внешнего врага, понятной каждому гражданину.

зависимому избирателю с куда бóльшим трудом.

Резервация для генералов

Сохранение стабильной доли военной нагрузки на ВВП при снижении ответственности за качество поставки блага «оборона» создает базу для расширения бюрократической коалиции. Чиновники военных ведомств теряют в престиже, но выигрывают в освобождении от ответственности.

Традиционная концепция безопасности через устрашение требует не только и не столько преимущества в вооружении. Прежде всего устрашение обеспечивается решимостью применять оружие и способностью делать это успешно. Применение оружия, создающее эффект реальности угрозы, является тестом также и для чиновников, отвечающих за обеспечение армии всем необходимым.

Напомним общеизвестный факт. Успешный военный, лидер – очень редкое благо. Зачастую он меньшинство даже среди самих военных (с учетом военной бюрократии).

Поэтому успешность армии связана в том числе с ее способностью терпимо относиться к военному успеху и к его организатору. Сам же такой организатор зачастую личность грубая, эксцентричная, малоприятная (Уильям Грант, Джордж Паттон, Йонатан Нетаньяху).

Такой лидер склонен к риску («авантюрист» по природе), жесток и требователен (а требовательность часто трудно разграничить с самодурством – Р. Эйтан, Дж. Паттон, А. Суворов).

Поэтому нужна стабильная политическая воля руководства и высокий спрос со стороны общества для того, чтобы выбирать, защищать и продвигать таких военных.

«Мясник», «богатырь», «убийца», «герой» – это может быть сказано об одном и том же человеке. В зависимости от идеологии и в конечном итоге в зависимости от выбора общества (его политических лидеров). И надо еще иметь в виду, что для гражданской бюрократии и даже для значительной части военной сильный успешный генерал – естественный враг.

Гражданским чиновникам удастся в течение десятилетий из года в год без малейших признаков чрезвычайности ситуации.

Современная же военная юстиция есть весьма эффективный инструмент для изоляции и делигитимации в прямом смысле слова как раз наиболее успешных военных лидеров [Yanovskiy, Zatskovetsky, 2017].

Генералы и офицеры, избегающие риска и не способные добиваться победы, в ходе военных действий только выигрывают от того, что проверка качества блага «оборона» фактически устраняется в рамках «пацифистского» подхода, при котором дипломатия и помощь «развивающимся» странам призваны решать проблемы безопасности вместо устрашения военной мощью.

Проверяемая гипотеза

Всеобщее избирательное право при сильной бюрократии⁵⁰ стимулирует или даже создает общественный (включая электоральный) спрос на социальное государство. Отражением этого спроса становится появление на политической арене мощных левопопулистских партий, становящихся со временем частью (иногда ведущей) политического истеблишмента.

Социальное государство означает одновременно резкий рост расходов на смешанные общественные блага (образование, медицину, помощь по старости, инвалидности или просто бедности при поддержке бюджета и проч.). Последние на исторически длительный период времени становятся доминирующими, а расходы на чистые общественные блага в структуре расходов расширенного правительства приобретают положение второстепенных. Даже в случае сохранения стабильной доли в ВВП.

Процесс относительной «маргинализации» военных расходов идет рука об руку с маргинализацией военных ведомств, делигитимацией⁵¹ военных как профессии, а также с накладыванием на военных все более жестких ограничений по ведению боевых действий вплоть до предотвращения самой возможности достижения победы⁵².

⁵⁰ В случае США и Великобритании – «независимости» государственной службы (см. приложение II [Лисин, Яновский, ...2011]).

⁵¹ Речь идет о публичной демонстрации пренебрежения к оспариванию целесообразности решения проблем с помощью оружия [Смит, 2003, гл. 1].

⁵² По определению Клаузевица, лишения врага возможности продолжать сопротивление [Клаузевиц, ...1997, с. 59].

Примеры

1.1. Женевская конвенция о правах... и «избыточное применение силы»

Женевская конвенция 1949 года о правах гражданских лиц однозначно снимает ответственность за потери среди гражданского населения с атакующей стороны, если другая сторона разместила свои силы среди гражданских объектов. Последняя и несет ответственность за жертвы (см. выше).

Джонатан Кайлер [Keiler, ...2009] приводит ссылку на предписание⁵³, запрещающее американским военным атаковать в случае, если возможный урон гражданским объектам несоизмерим ожидаемому военному выигрышу. Это требование перекликается с требованием Протокола I от 8 июня 1977 года к Женевской конвенции 1949 года (статья 51). Однако США (как и Израиль) не присоединились к данному протоколу!

Именно этот протокол является основным международным правовым актом, вводящим ответственность за «непропорциональное применение силы».

Великобритания, Германия и Франция ратифицировали указанный протокол с принципиальными оговорками, в том числе относительно статьи 51. Все они подчеркнули, что они понимают «атаку» весьма широко⁵⁴. Иными словами, они оставляют за собой право ссылаться на мотивы, не связанные с каждым конкретным ударом (инцидентом) в строго фиксированном месте.

Великобритания также зарезервировала свое право отказа от обязательств по Протоколу, если их нарушает противник.

Следует отметить, что большинство стран подписывали протокол без содержательных оговорок (пример оговорки иного типа: Сирия зафиксировала как оговорку заявление о том, что подписание протокола не означает признания Израиля).

При этом большинство «безоговорочных» подписантов, по всей видимости, не собираются выполнять требования конвенции с протоколом. Такое предположение основано на том факте, что они ранее никогда их не выполняли, даже более узкого пакета требований оригинального текста Женевской конвенции (та же Сирия, Конго, Уганда, Куба, Северная Корея, Судан).

⁵³ Law of Land Warfare manual, FM 27-10, Chapter 2, Paragraph 41: <http://ac-support.europe.umuc.edu/~nstanton/FM27-10.htm>. Важно отметить, что речь идет о методологическом, а не нормативном документе, который весьма произвольно толкует международное право в сторону ужесточения условий ведения боевых действий. Даже если реальные обязательства США и законодательство этого от офицера не требуют.

⁵⁴ «...the attack considered as a whole and not only from isolated or particular parts of the attack»: <http://www.icrc.org/ihl.nsf/WebSign?ReadForm&id=470&ps=P>

Демократические страны, подписавшие протокол без оговорок, – это почти исключительно малые страны, пользующиеся «зонтиком» США (уклонившихся от подписания) и других крупных держав, сделавших принципиальные оговорки.

США и Израиль не признают юрисдикции международного уголовного суда (International Criminal Court – ICC). Причем США напрямую мотивируют отказ необходимостью защиты своего персонала от преследований (хотя администрация Б. Клинтона активно поддержала на старте эту идею, и Клинтон подписал Римский статут в 2000 году, следующая администрация, столкнувшись с необходимостью ведения боевых действий, немедленно предприняла законодательные меры в противоположном направлении).

Договор и деятельность ICC теперь напрямую противоречат специальному закону, принятому в каденцию Дж. Буша-младшего «О защите американских служащих» [American Servicemembers' Protection Act, 2002⁵⁵].

Мотивация Израиля в данном вопросе аналогична.

Характерно, что внутри Израиля «против бойкота ICC» выступают те, кто однозначно идентифицируется с левыми кругами (бывший председатель Верховного суда Арон Барак, проводник идей и практик судейского активизма, газета Гаарец⁵⁶; единственный резон требования – «надо присоединиться к просвещенным нациям» с признанием, что ценой присоединения будет реальная перспектива выдачи солдат и офицеров).

Таким образом, готовность принимать на себя обязательства по преследованию своих военных за, как правило, успешные боевые действия обратно пропорциональна для демократической страны частоте ее потребности применять военную силу.

Среди политических партий и коалиций сторонники наказания военных за успех – «левые» по нашему определению (а зачастую и по самоидентификации) политики⁵⁷.

1.2. *Разоружение граждан и забота государства об их безопасности*

Последовательное отучение граждан от усилий по самозащите, самообороне опасно не только для отдельных граждан в отдельных ситуациях.

⁵⁵ Title II of P.L. 107–206; 22 U.S.C. §§ 7421–7433 [Weed, ...2011].

⁵⁶ [Haaretz Editorial, ...2010].

⁵⁷ См. комментарии по делу US vs. Wuterich <http://www.nytimes.com/2007/06/15/world/middleeast/15haditha.html> и отчет организации Yesh Din (Израиль) от августа 2011 года по искам против военнослужащих Армии обороны Израиля <http://www.yesh-din.org/infoitem.asp?infocatid=165>

Монополизация властью законного насилия развязывает руки криминальному насилию [Солженицын, 2006, гл. 16, с. 346–349]. Проблема отнюдь не локализуема тоталитарным СССР. Трагедия беспомощности на острове Утойя показала, что подобная монополия делает даже с активной молодой и политически амбициозной частью демократического общества [Poller, ...2011]. Другой стороной медали государственной монополии на насилие является снижение способности самого монополиста поставлять благо «безопасность». Если у граждан нет альтернативы, то они примут помощь и с запозданием в полтора часа⁵⁸. Стрелок же спокойно сдался полицейским немедленно по их прибытию. То есть выяснилось, что количество жертв инцидента было функцией от времени прибытия полиции.

В странах с иной традицией частные расходы на поставку чистых общественных благ (от полицейских функций до разведки и контрразведки) являются распространенным явлением и отличаются высокой эффективностью. Примеры последних – от известного центра «охоты за нацистами» Симона Визенталя⁵⁹ до частных инициатив, большинство из которых остаются неизвестными широкой публике⁶⁰.

Статистический анализ

Подробная спецификация переменных, а также более полный отчет о проведенном статистическом анализе приведен в приложении 1 к Докладу [Яновский, Затковецкий и др., 2012].

Выборка из четырех великих держав обусловлена следующими факторами:

- длительный опыт демократии, включая цензовую (демократию налогоплательщика);
- значимый опыт самостоятельной военно-политической роли (не в качестве младшего малозначительного союзника).

Данные

Для анализа использовались следующие данные.

⁵⁸ Судя по тому, что руководитель норвежской полиции подал в отставку год спустя после того, как узнал, что стрелявший сдался его подчиненным без сопротивления, сам он ничего выходящего из ряда вон в полуторачасовом вояже не увидел [Stoll, ...2012].

⁵⁹ Simon Wiesenthal Website <http://www.wiesenthal.com>

⁶⁰ <https://www.c-span.org/video/?301494-1/>

Электоральная статистика (процент голосов за формально определяемые «левые» партии на парламентских выборах).

ВВП: Митчелл [Mitchell, 2007], индикаторы экономического развития Всемирного банка (WDI, WB); национальные статистические ведомства (в основном по США).

Статистика военных расходов – базы данных National Material Capabilities (v3.02) (проект «Correlates of War»), Стокгольмского международного института проблем мира (SIPRI), статистика Лиги наций, иные источники⁶¹.

Полученные результаты статистического анализа приведены в нашем Докладе «Но смешивать два этих ремесла...»⁶², а также в дополнительных материалах к [Yanovskiy, Zatskovetsky, 2017].

В данной главе мы ограничимся несколькими иллюстрациями. На каждом графике по оси ординат отложены доли военных расходов в расходах расширенного правительства (для США – федерального правительства) и процент голосов за левые партии, по оси абсцисс – годы.

Великобритания, Франция и Германия

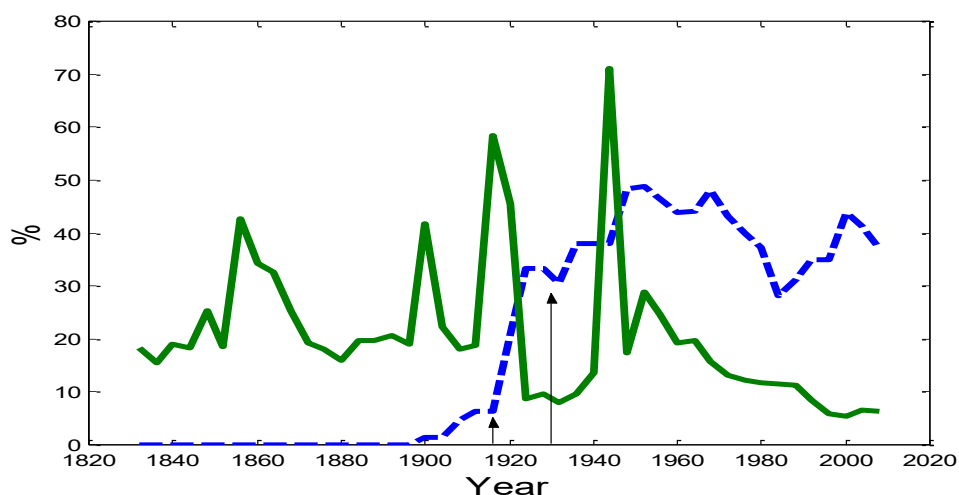


Рис. 1. Динамика голосования за левые партии и военных расходов Великобритании

Прерывистая линия: голоса за левые партии (в основном лейбористов).
Сплошная: доля военных расходов в бюджете правительства. Вертикальные стрелки

⁶¹ Подробнее источники данных со ссылками приведены в Докладе «Но смешивать два этих ремесла» http://instecontransit.ru/wp-content/uploads/2012/09/pure_vs_mixed_report5.pdf

⁶² См. там же.

указывают на годы частичной и затем полной отмены ограничений избирательных прав. Четыре острых пика военных расходов соответствуют Крымской, Англо-Бурской, Первой и Второй мировым войнам соответственно. Отчетливо видно, как 20%-я межвоенная «полка» военных расходов XIX века «срывается» после Первой мировой войны с увеличением левого представительства.

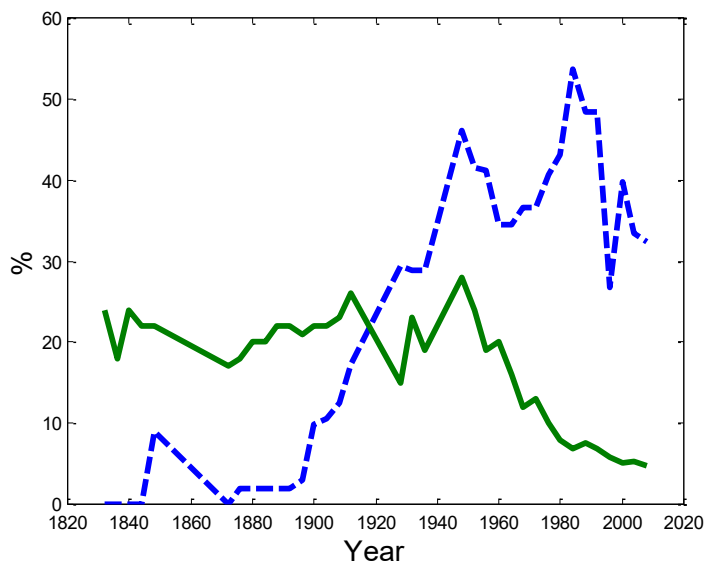


Рис. 2. Динамика голосования за левые партии и военных расходов Франции

Прерывистая линия: голоса за левые партии в процентах. Сплошная: доля военных расходов в бюджете правительства. Доля военных расходов резко снижается после Второй мировой войны с достижением левыми относительно стабильной доли от трети до половины голосов.

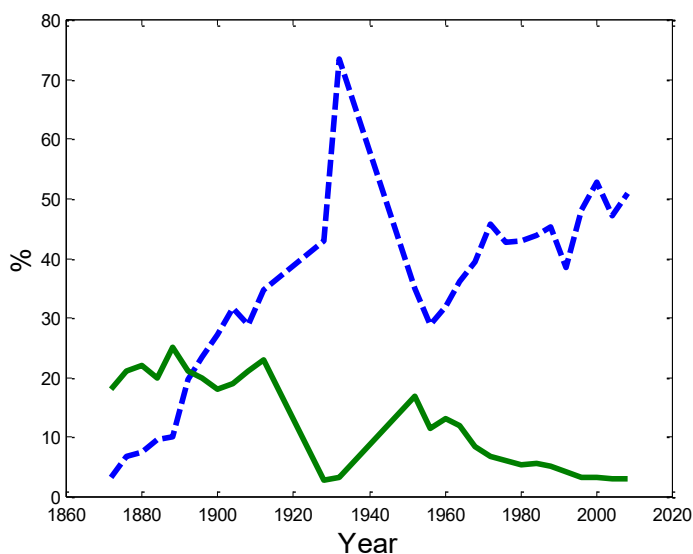


Рис. 3. Динамика голосования за левые партии и военных расходов Германии

Прерывистая линия: голоса за левые партии⁶³. Сплошная: доля военных расходов в бюджете правительства. Отчетливо видна отрицательная корреляция.

США

Как упоминалось выше, США избегали роли мировой державы вплоть до начала Второй мировой войны [Eloranta, 2007], что отразилось в необычно низкой доле военных расходов в ВВП страны. Однако начиная со Второй мировой войны США оказывается не просто мощным игроком, но поставщиком военного «зонтика гарантий» странам западного полушария, Западной Европы и многим другим, что делает несопоставимыми траектории военных расходов до и после этой войны.

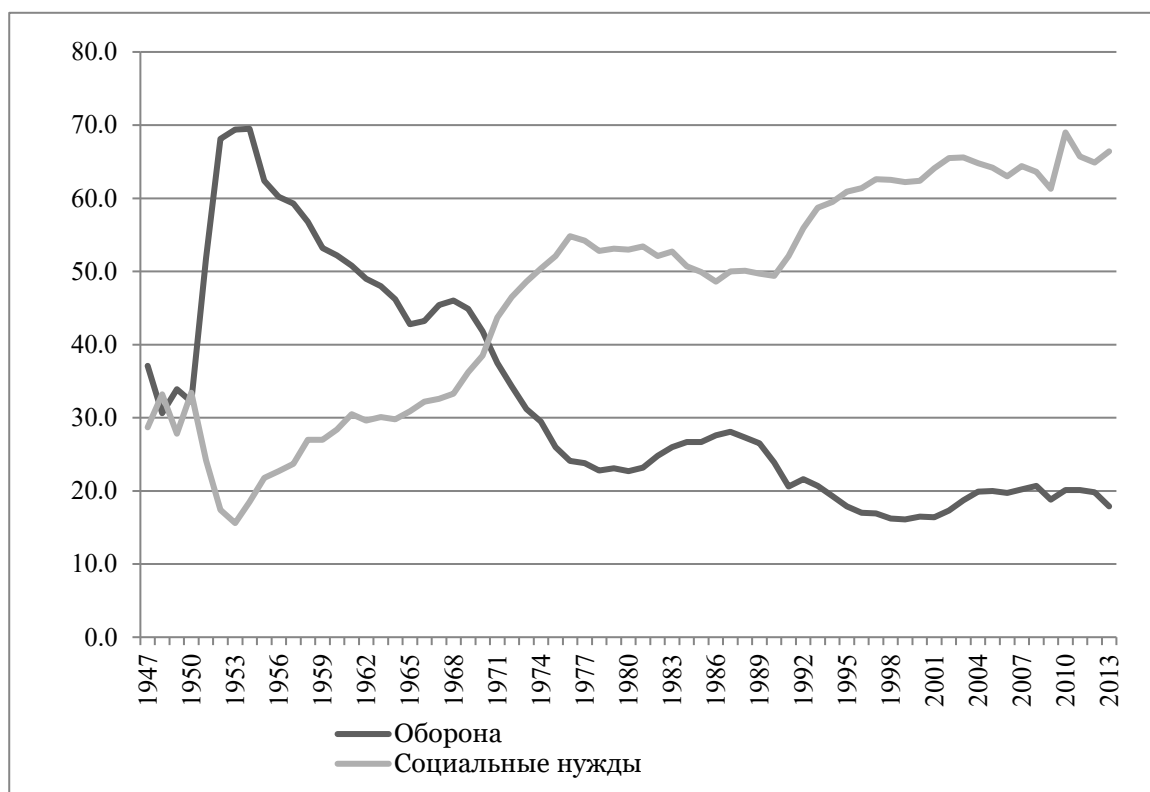


Рис. 1. Основные компоненты расходов федерального правительства США – исторические тенденции

⁶³ По формальному определению см.: Введение в книгу [Яновский, Лисин и др., 2011] – в категорию «левых» попадает и Национал-социалистическая рабочая партия Германии.

Источник: US 2012 Federal Budget historical tables: <https://www.whitehouse.gov/omb/budget/historical-tables/> (Исторические таблицы к федеральному бюджету).

Из графика очевидна отрицательная корреляция между расходами на оборону и на социальные нужды. (Оборона – «discretionary outlays» как процент от расходной части федерального бюджета и «Mandatory outlays» – Human Resources (человеческие ресурсы – здравоохранение и образование) – процент от расходной части федерального бюджета).

Краткий комментарий к результатам статистического анализа

Особенность партийно-политической системы и истории США потребовала рассмотреть этот случай отдельно (в модели – пометить США дамми-переменной). В этой стране левые традиционно поглощались крупными партиями. Реже – партиями, не имеющими явно выраженной окраски, позволяющей ассоциировать их однозначно с левой традицией. Классические левые – социалисты – добивались успеха с лагом (на приобретение гражданства) после волн большой иммиграции из Европы и вне явной связи с доступностью активного избирательного права для тех или иных категорий граждан.

При этом если отследить спектр экономических и политических позиций республиканской партии, то он оставался в последние 80–100 лет относительно стабильным. По крайней мере после краха претензий на национальное лидерство радикально (по американским меркам) левых, «прогрессистских» лидеров – Т. Рузвельта и Р. Лафолетта. Однако эволюция Демократической партии от Грувера Кливленда до Барака Обамы как раз неплохо объясняется расширением избирательного права за пределы корпуса налогоплательщиков. Сначала – на всех мужчин, потом – просто на всех взрослых граждан и, наконец, – полным разрывом между правом быть представленным в парламенте и уплатой налога в 1964 году.

Неслучайно именно в 1964 году произошел и решительный разрыв с «региональной привязкой» демократов к Югу (Dixie Land, штатам бывшей Конфедерации), а республиканцев – к Северу. Демократы долго поглощали актив и избирателей мелких радикальных левых групп до тех пор, пока эти группы и радикально настроенные профсоюзы (учительский и металлистов, к примеру) не

стали партийным «мейнстримом». Бывший мейнстрим, по крайней мере во время праймериз 2008 года, оказался на обочине.

1964 год – это также и год принятия решений о начале расходов по масштабным социальным программам – «MedicAid» и «Medicare», постоянно растущие обязательства по которым [СВО, 1992] создали стабильную и мощную базу электоральной поддержки «социальной» политики в США. Последствия для бюджета иллюстрируют графики на рис. 1.

Итак, поддержка на выборах левых партий в трех странах из четырех значимо и отрицательно связана с долей расходов на оборону в общих расходах расширенного правительства. Она остается значимой даже при включении в число независимых переменных наряду с периодами войн и противостояния «холодной войны» значения объясняемой переменной за предшествующий период.

Подробнее описание статистического анализа приведено в Докладе [Yanovskiy, Syunyayev, Zatskovetsky, 2013].

Скажи, на что ты тратишь бюджетные деньги...

Структура бюджетов старых демократий показывает, что они сделали принципиальный выбор «способствовать счастью» всеми мыслимыми способами вместо скромного «только стараться предотвращать зло». Этот выбор открывает простор для постоянно расширяющегося круга полномочий государства. Такой выбор соответствует интересам бюрократии, максимизирующей перераспределяемые ресурсы. Высокий уровень социальных обязательств и формирование многочисленного слоя бюрократов, связанных с социальными программами, при этом усиливает спрос на моральную легитимацию нового положения вещей. А значит, на делегитимацию институтов, поставляющих основную по стоимости часть «чистых общественных благ» – армии и полиции. Последнее приводит к снижению приоритета обязательств государства по защите жизни гражданина от угрозы внешней агрессии, терроризма и т.п.

Масштабные социальные проекты и рост доли таких расходов в общих расходах государства снижают чувствительность общества, избирателя – клиента бюджета к угрозам, связанным с низкой эффективностью армии и служб безопасности.

Мысль о том, что существуют ценности и цели более важные, нежели защита

жизни гражданина, становится легитимной и открыто обсуждаемой. На практике эта приоритетность давно закреплена в большинстве развитых стран. До тех пор пока вероятность погибнуть в теракте сопоставима с вероятностью погибнуть в автокатастрофе, выбор избирателя-«бюджетника» в пользу бюджетного «масла» и против «пушек» выглядит вполне рациональным.

Военная юстиция, устрашающая успешного офицера. Нормы «о непропорциональном применении силы» на поле боя и «о превышении пределов самообороны» в бытовых конфликтах. Такие нормы и практики их применения объективно подрывают способность государства защищать граждан даже при наличии самых современных вооружений, а значит, обесценивает жизнь гражданина в правовых демократиях, делает его зависимым и пассивным.

Пересмотр норм военной юстиции и использование мирового опыта – от США до Венгрии и Молдавии – касательно права на самооборону может сравнительно быстро смягчить проблему. Такая реформа была бы одной из самых эффективных в истории поставки общественного блага «оборона».

Далее в главе о вкладе частных лиц мы вернемся к этой проблеме и рассмотрим необходимость поддержания должного уровня агрессивности вооруженных сил, без которого траты на оборону сопоставимы по эффективности со строительством бесконечных «линий Мажино».

«Обменные курсы» – примеры

В главе «О ветхозаветной морали...» (гл. 12 [Лисин, Яновский и др., ... 2011]) мы писали про необходимость четкого законодательно установленного приоритета ценностей человеческих жизней на случай конфликта. Весьма опасна ситуация, при которой тоталитарный правитель или иной лидер – «бродячий бандит» по Олсону – может использовать преимущества «дешевизны» человеческих жизней своих подданных и одновременно «пятую колонну», «полезных идиотов» или интересантов внутри правовой демократии и требовать от жертвы «не превышать пределы необходимой обороны». То есть если для Аль-Каиды или для халифата (как в прошлом для лидеров красных кхмеров и им подобных) жизнь людей представляет строго нулевую ценность. И, надо отдать им должное, они не скрывают этой информации. Однако бросая своих людей против цивилизованных народов, они небезуспешно добиваются безнаказанности. Они требуют строго «пропорционального ответа» вместо полного разгрома. Особо высоко ценятся

усилия многочисленных «добровольных помощников» прекратить ликвидацию лидеров террористов [Meisels, 2008, p. 130–131].

Навязывание «пропорциональности» означает не что иное, как стратегический выигрыш агрессоров, террористов. Они становятся способными нанести неприемлемо высокий урон атакуемой ими стране, притом что их собственные потери для них остаются незначительными.

Лучший способ снизить потери гражданского населения, подконтрольного врагу, – скорейшее достижение победы.

Что касается адресных ликвидаций террористов (targeted killing), вполне применимо решение, предложенное израильскими военными юристами⁶⁴. Они предложили использовать и трактовать расширенное право государства вести войну и приравнять такие действия к военным, что формально снимает претензии во внесудебной расправе (см. подробнее: [Яновский, 2015]).

Жупел «колониализма»

Авторы не являются поклонниками теории «бремени белого человека». По опыту позднего СССР мы знаем, что пример лучшей жизни без малейшего шанса на насильственное перераспределение прекрасно работает.

Однако и прямой контроль над населением, поддерживающим врага⁶⁵, может быть в определенных ситуациях эффективным и даже необходимым средством. Как минимум такие прецеденты должны стать уроком «бродячим бандитам» о возможном сценарии конца их правления и о том, что у свободных стран достаточно воли и решимости довести борьбу с ними до полной победы, исключая шансы на организацию нового сопротивления.

Условия эффективности такого контроля лучше всего иллюстрируются опытом колониального контроля Великобритании над Индией в сравнении с большинством британских же колоний в Африке. В отличие от Северной Америки, Австралии и Новой Зеландии, в Индии не было шансов принести передовые институты на

⁶⁴ И это притом что Корпус главного военного прокурора давно пользуется репутацией крайне левополитизированной организации, инициирующей судебные расправы против собственных военнослужащих. Так, в мае 2017 года главный военный прокурор выразил кредо своего корпуса, объявив попутно о своей половой ориентации и призвав военнослужащих следовать своему примеру: <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/229411>

⁶⁵ В отсталых обществах грань между поддержкой добровольной и вынужденной провести сложно.

подошвах колонистов (см. работы [Acemoglu, 2000, 2005⁶⁶, 2014⁶⁷]), в которых он показывает связь между «человеческим капиталом» в обычном понимании с институтами и связь доли «приживаемости» белых колонистов с европейскими институтами). Их удельный вес при любой программе колонизации оставался бы ничтожным даже при идеально благоприятном для европейцев климате. Первый исторический этап колонизации Индии был своего рода периодом «частно-государственного партнерства», при котором местные правители сохраняли известную автономию, Британия обеспечивала военный контроль, а получастная монополия Восточно-Индийской компании (East India Company) под этим зонтиком занималась не вполне равноправной торговлей с завоеванной территорией.

После восстания сипаев (1857–1858) Великобритания ввела «нормальное» колониальное управление со своими институтами исполнительной власти, но и с постепенно расширяющимися институтами относительно независимого суда, прессы, неплохо защищенной частной собственности. Следует подчеркнуть, что институты кастовой системы и основные религии субконтинента (индуизм – см. [Д. Лал], ислам – при менее определенной ситуации с буддизмом) не слишком дружественны рынку и динамичному развитию экономики на основе гарантированных прав собственника и собственности. В этом смысле преимущества в культуре перед Африкой южнее Сахары едва ли не перевешивались в Индии инерционностью антирыночных религиозных институтов. Однако заложенные англичанами основы институтов показали себя в целом очень неплохо. Другими успешными примерами являются колониальный Сингапур и оккупация Японии (с 1945 года – США).

Армия – для обороны или для «социальной справедливости»?

Армия защищает все население страны, обеспечивая одну из важнейших гарантий – право на жизнь. Стремление нагружать ее дополнительными требованиями, такими как содействие социальной гармонии, адаптация разных групп населения, демонстрация равенства, трактуемого индикатором «справедливости» и т.п., объективно может конфликтовать с выполнением главной задачи. Это значит, что новые дополнительные задачи потенциально ставят под угрозу способность армии качественно и с разумными издержками обеспечивать оборону и безопасность

⁶⁶ <http://ssrn.com/abstract=244582>; <http://ssrn.com/abstract=859644>

⁶⁷ <http://ssrn.com/abstract=2392106>

граждан. Цена реализации таких проектов – дополнительные жертвы среди персонала армии и полиции, не говоря уже о жертвах среди гражданского населения, оплачивающего эти структуры своими налогами.

Если существуют группы лиц, традиционно не служившие в силовых структурах, но способные успешно выполнять все армейские требования, есть шанс повысить средний уровень солдат, полицейских и офицеров. Однако издержки отбора таких лиц, равно как и издержки их службы и взаимодействия с коллегами, не могут игнорироваться. Попытки списывать такие издержки на недостаток «морали» и «просвещения» большинства неприемлемы. Стоит указать также на то, что принудительное привлечение к военной профессии тех, кто не имеет должной мотивации и вынужден тратить особые усилия для ее исполнения в таких странах, как Израиль и, с недавних пор, Норвегия, является нерациональным отвлечением этих категорий населения от предпочитаемых профессий и сомнительной пользой для общества.

Морально-этические издержки нарушения традиционных норм пока не рассматриваются, хотя теоретически они могут оказаться более значимыми, чем все остальные факторы вместе взятые.

В ходе специального исследования (результаты которого приведены в приложении «Борьба с дискриминацией на государственной службе или надежность обороны?» [Яновский, Жаворонков, Затковецкий, 2015⁶⁸]) мы проверяли две основные гипотезы.

1. Женщины обладают всеми необходимыми качествами для службы в современной высокотехнологичной армии. Значимых дополнительных издержек их адаптации в армии не существует. Значимых дополнительных издержек службы и взаимодействия с большинством коллег также не существует.
2. Обратная гипотеза. Огромное большинство женщин не обладают необходимыми качествами для службы в армии. Издержки отбора тех из них, кто способен проходить универсальные (то есть не адаптированные специально, заниженные тесты), – значимы. Издержки адаптации, жизнеобеспечения и взаимодействия женщин с коллегами в армии высоки.

Мы не нашли солидных подтверждений в пользу первой гипотезы, и напротив,

⁶⁸ <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2657525>

есть существенный набор данных и примеров, свидетельствующих в пользу второй.

Состав структур Вооруженных сил, полиции и иных органов, связанных с поставкой чистых общественных благ, не должен быть объектом социальных экспериментов и должен подбираться на основе универсальных критериев с учетом издержек с целью решения основной задачи ведомства (структуры) в рамках имеющихся бюджетных ограничений.

Если равный доступ к государственной службе оказывается затрудненным, сопряженным с высокими издержками (например, связанными с плохим знанием языка, используемого в армии представителями этнических меньшинств), даже дискриминация женщин (или других групп населения), безусловно, является меньшим злом, нежели риски для жизней военных, полицейских. Не говоря уже о главном – о рисках для защищаемого населения. При этом, разумеется, мы не воспринимаем как «дискриминацию» вполне естественное количественное неравенство представителей тех или иных групп населения в виде более низкого или, напротив, более высокого представительства, нежели в обществе в целом.

Надежность обороны и безопасности должны быть лексикографическим («абсолютным») приоритетом перед всеми иными требованиями.

Принуждение армейского командования и руководства полиции к интеграции женщин в структуры армии и полиции (примеры США и Израиля) приводит к негативным результатам и не должно рассматриваться как образец для реформирования другими странами с ответственным руководством.

Такое принуждение тем более опасно, что среди самих военных значительная часть предпочла бы сосредоточиться на функциях «социализации» (от «интеграции» женщин и меньшинств по образцу Запада до «парадной» функции с гипертрофированной строевой подготовкой в России и некоторых армиях не самых передовых держав). Такого рода непрофильные функции избавляют от куда более сложных, но и полезных задач обучения выживанию в бою, использованию техники, достижению высоких показателей в физической подготовке. Манипулировать отчетностью об успехах «интеграции» проще, чем выучить красивому и слаженному строевому шагу. А издержки достижений в строевой подготовке несопоставимо ниже издержек обучения стрельбе, выживанию и сдаче нормативов по подтягиванию. Не говоря уже о высоком уровне подготовки к использованию возможностей сложной боевой техники.

Частная инициатива для обороны⁶⁹

Вернон Смит [Smith, 1980; Смит, 2008] позволил себе усомниться в важнейших теоретических результатах экономической теории общественных благ (обзор приведен во внешнем приложении «Частная поставка общественных благ»). Проведя экспериментальное исследование, он показал, что доля безбилетников в обществе может не превышать долю тех, кто готов непропорционально доходу вкладывать в производство и поставку даже чистых общественных благ.

Доминирующий взгляд на проблему от этого не изменился. Однако подавляющее большинство авторов представляют в обоснование либо экономические модели, либо новые эксперименты (например [Laury, Walker and Williams, 1999]), что участники эксперимента перестают поддерживать поставку общественных благ, если им подробно рассказать об уменьшающейся предельной отдаче от финансирования общественных благ – как будто та же проблема не возникает в других ситуациях, – и тогда участники эксперимента возвращаются в состояние безбилетника).

Однако если Вернон Смит и его коллеги правы в том, что проблема безбилетника не носит критического характера и децентрализованная добровольная поставка чистых общественных благ возможна, то такие явления должны были широко и часто наблюдаться.

Итак, существует ли некое богатое (или просто активное) меньшинство, готовое к непропорциональным усилиям на общее благо в сфере обороны и безопасности? Мы искали примеры добровольных действий частных лиц, направленных на укрепление армии, и нашли их немало⁷⁰.

Мы также обратим основное внимание на ситуации, когда другое меньшинство – безбилетники – не получают моральной легитимации и не превозносятся доминирующими СМИ. А именно это и происходит на определенном этапе деградации демократии всеобщего избирательного права. Это явление начинается с роста мощных антивоенно настроенных социал-демократических партий с небольшим лагом после введения всеобщего избирательного права.

⁶⁹ Подробнее аргументация и примеры по данному параграфу приведены во внешнем Приложении к книге «Возможности эффективных частных решений для обороны» <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2814525>

⁷⁰ Они приведены в упомянутом выше внешнем Приложении <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2814525>

Способность социального государства защищать своих граждан от внешней агрессии, терроризма вызывает растущие сомнения.

Заинтересованность граждан (особенно – молодых мужчин) участвовать в защите и в охране своей семьи, местного сообщества, страны – широко распространенное явление. Исторически наблюдаемы и другие мотивы участия частных лиц в защите страны и в поддержании порядка – от вполне альтруистических до коммерции или мести.

В соответствующем приложении мы рассматриваем явления массового добровольчества во время войн, различных гражданских инициатив по помощи армии, поселенчество как дополнение к гарнизонам на занятой вражеской территории, частные военные фирмы (а также наемничество и приватирство⁷¹) и др.

Нам неизвестны примеры долгосрочных надежных и эффективных решений проблемы качественной обороны, основанной полностью на частной инициативе. Однако гипотезы о том, что граждане могут без принуждения финансировать и поддерживать иным образом армию и полицию, на фоне провалов государства нуждаются в тщательном анализе и, возможно, переоценке. Тем более это касается стимулов к самообороне, в том числе вооруженной.

Приведенные во внешнем приложении к данной книге «Возможности эффективных частных решений для обороны»⁷² примеры показывают, что гипотеза Вернона Смита о том, что проблема безбилетника решаема за счет заинтересованного меньшинства добровольцев, каковое перекрывает потери от безбилетника своим вкладом, не может быть отвергнута. Использование частной инициативы для дополнения усилий государства в сферах обороны и безопасности, а также для создания конкурентного давления на государственные структуры представляется весьма целесообразным. Несомненно наличие многочисленных ниш для частных усилий, дополняющих государственные.

Один из наиболее интересных и независимых современных экономистов либертарианского направления Ганс-Герман Хоппе [Норре, 1999, 2003, 2009] пропагандирует идею частной поставки блага «оборона» наиболее последовательно и радикально. Он предлагает и детально обосновывает схему организации обороны

⁷¹ Приватирсы – частные лица, которым государство делегировало полномочия атаковать вражеские суда. На определенном этапе своей «карьеры» таким приватиром был Френсис Дрейк (в Германии таковых именовали каперами – *kapers*).

⁷² <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2814525>

посредством частных страховых организаций, специализирующихся на страховании от определенного спектра рисков. Хоппе справедливо критикует провалы государства в организации обороны. Не без оснований обобщает их (в силу слабой заинтересованности чиновников) с другими провалами. Он превозносит принципиально неагрессивный, чисто оборонительный характер такой силовой организации, укорененной в праве на самооборону.

Проблемы предлагаемой концепции начинаются с раздела «empirical evidences», когда автор пытается сослаться на исторический опыт. Причем главные проблемы заключаются не только в весьма своеобразных (характерных для части либертарианцев, так же как для левых радикалов) исторических концепциях и интерпретациях событий (США как главная агрессивная сила, начиная с конца XIX века⁷³). Автор (в работах 1999 и 2003 года) не в состоянии привести ни одного не то чтобы работающего примера предлагаемой им организации обороны, но даже убедительного прототипа.

В сборнике 2009 года соавторы Хоппе ссылаются на те же примеры, на которые ссылаемся и мы (пираты-приватеры, ополчение добровольцев, наемники). Однако очевидно, что эти ссылки не могут скрыть факта доминирования других государственно организованных вооруженных сил в ходе мировой истории, и критика национализма, милитаризма и агрессии не решает проблему, а только переводит научный анализ на идеологические рельсы.

Поставка чистых общественных благ

Краткий обзор основных сопряженных с расходами функций государства дает А. Смит в книге V «Богатства народов» – «О расходах суверена или республики». Говоря современным языком, он выделяет обязанность государства предоставлять услуги обороны и правосудия каждому, то есть акцентирует неисключаемость, но не как естественное свойство услуги, а как естественную обязанность правительства в

⁷³ США ни разу не были атакованы на собственной территории иностранной армией – утверждает автор (Never during its entire history has the continental U.S. been territorially attacked by any foreign army... Pearl Harbor was the result of a preceding U.S. provocation). Про Перл Харбор – комментарии излишни. Войны с Великобританией – война за независимость и четверть века спустя – война 1812 года с вторжением английских войск в безуспешных, правда, попытках закрепиться на восточном побережье от Нью-Йорка до Нью-Орлеана. Хотя войну 1812 года формально объявили США, попытки ограничения торговли с континентом (включая захваты американских кораблей английскими военными – [Schweikart, Allen, 2007]) формально давали повод для объявления таковой, и однозначно характеризовать США как агрессора в той войне нельзя.

отношении граждан. В этом разделе [с. 615–665] Смит указывает на то, что исторически значительная часть военной подготовки во многих странах традиционно была сугубо частным делом (спор, упражнения в стрельбе из лука и т.п.). Он также выделяет «дорогие» армии, которые полностью отнесены к ведению государства, и дешевые, основанные на ополчении (в том числе современные ему Вооруженные силы Великобритании и Швейцарии).

Также Смит высказывает мнение о том, что постоянная армия имеет явные преимущества перед ополчением и что богатое цивилизованное государство может и должно содержать такую армию, с тем чтобы избавить себя от рисков нападения дикарей. Также Смит подчеркивает благотворность удорожания вооружений, дающего естественные преимущества более богатым и потому более цивилизованным народам. Отмечает он и угрозы со стороны этого института (постоянной, регулярной армии) свободе и связанные с этим опасения.

От себя заметим, что военные расходы в описываемую эпоху хотя и были значительными, но все равно не превышали в мирное время 2–5% ВВП даже с учетом обслуживания военного долга (смотри данные к [Yanovskiy, Zatcovetsky, Syunyaev, 2013]).

В обзоре литературы по общественным благам Джеффри Хаммель [Hummel, 1990] указывает на то, что критерии Самуэльсона могут быть оспорены даже касательно национальной обороны. Кроме того, государство, как и частный «безбилетник», не имеет сильных стимулов защищать именно свободу и собственность граждан, но имеет лишь стимулы защищать собственный (чиновников и политиков) интерес. Хаммель сетует на стимулы государства создавать (изобретать) врагов на пустом месте, с тем чтобы оправдать расходы и свои услуги, встав на путь не охранной фирмы, а рэкетира. Это, кстати, обычный (хотя и не подкрепленный фактами, примерами) взгляд австрийской школы и либертарианцев, и жалобы носят почти что ритуальный характер. Правда, данный автор относится к умеренным, потому что признает, что все эти теоретические аргументы, развитые для демократического государства, тем более применимы в случае недемократического.

Основным же объектом атаки Хаммеля стало допущение (или, точнее, огромное придаваемое ему значение) появления безбилетника. Он ссылается на феномен альтруизма. От себя добавим, что альтруизм не единственное и, может быть, даже не главное свойство человеческой природы, побуждающее к добровольному вкладу в дело обороны.

Отметим, что обзор Хаммеля проблем, связанных с поставкой чистых общественных благ, безусловно наиболее фундаментальный из всей проанализированной литературы.

Проблема проекта полностью частной армии

Одной из принципиальных проблем описанной выше либертарианской концепции армии, организуемой страховой фирмой вместо министерства обороны, является то ее свойство, которое подается авторами [Норре и др., 2003, 2009] как преимущество. А именно – неагрессивность такой организации.

Между тем известно, что самый экономически эффективный способ обеспечения обороны – это сдерживание посредством страха. Когда потенциальный враг воздерживается от нападения, прогнозируя неприемлемый для себя ущерб от ответного удара. Но для того чтобы появился такой страх, необходимо создать соответствующую репутацию военной структуре и ее поддерживать.

Так, в известном библейском сюжете царь Давид из-за оскорбления, нанесенного его послу, ведет войну против Аммонитского царства. Разгромив врага, он подвергает пленных мучительной публичной казни [первая книга Паралипоменон, 20:3]. И это притом что война явно не входила в планы царя, и он посылал посла всего лишь выразить соболезнования в связи со смертью царя Аммона, находившегося во вполне дружественных отношениях с ним [первая книга Паралипоменон, 19:2]. Такой поступок Давида не только получил санкцию Свыше, но он хорошо объясним логически. Свирепая реакция на нанесенное публично оскорбление (издевательство над послом) создало ровно тот самый эффект сдерживания, который на поколения устранил внешнюю угрозу на данном направлении и на всех направлениях по меньшей мере на период длительного царствования сына Давида – Соломона.

Исторически территориальные государства имели стимулы к агрессии. При аграрной экономике новые территории обычно означали и расширение площади пахотных земель, и соответственно облагаемых налогами ресурсов. Профессиональные воины, не говоря уже о военных вождях, относились к элите общества. Отвага и даже агрессивность всячески поощрялись.

Проблема в том, что с введением всеобщего избирательного права и ростом социального государства ситуация коренным образом изменилась. Раньше государства поощряли агрессивных воинов, а не сажали их, теперь наоборот (см.

[Яновский, Затковецкий, 2013; Yanovskiy, Zatskovetsky, 2017; Zatskovetsky, Yanovskiy, Zhavoronkov, Ginker, 2014]).

Провалы социального государства и возможности восполнения из частных источников

Как мы уже писали, армии большинства рыночных демократий стали площадками для социальных экспериментов, и их способность выполнять свои прямые задачи весьма сомнительна. Армии меньшинства государств, имеющих боевой опыт, фактически защищающих не только себя, но и другие страны, менее подвержены таким экспериментам. Однако политическое давление растет и на них (даже в случаях США и Израиля, большинство избираемых политиков которых никогда не давали санкции на такие эксперименты, и где они проводятся по инициативе собственно военных юристов и при поддержке левых политиков и левой прессы⁷⁴).

Бюрократы социальных ведомств, министерства юстиции и юристы собственно в армии благодаря новым нормам военной юстиции приобрели дополнительные полномочия, от которых никогда по доброй воле не откажутся.

Хуже того, запущенный новой военной юстицией процесс отрицательного отбора (*adverse selection*) выдвинул на командные посты в армиях демократических государств лиц, которых ситуация безответственности (фактический откат от принципа единоначалия в армии) объективно вполне устраивает. Идея взять на себя ответственность при той же зарплате не должна вызвать энтузиазма у склонных к избеганию рисков (*risk averse*) командиров.

Так что ожидать исправления ситуации и возвращения государства как поставщика блага «оборона» в большинстве цивилизованных стран не приходится.

Падение эффективности армии идет рука об руку с падением престижа армии и профессии военного. Без престижа армии и агрессивности мы наблюдаем ровно то же недоинвестирование и в рамках государственной поставки, а также и в рамках частной. Причем огромные паллиативные расходы на оборонительные системы скорее ухудшают ситуацию, нежели решают проблемы.

⁷⁴ См. упомянутые выше работы 2013–2015 годов о конфликте между социальным государством и способностью к обороне («пушки» против «масла»).

В ситуации очевидного провала большинства правительств в поставке общественного блага «оборона» удовлетворительного качества альтернатива частной поставки должна быть снова взвешена, по крайней мере как дополнительный или резервный вариант.

Возможной причиной резкого роста спроса на делегитимацию традиционной армии со стороны «левых политиков», гражданских бюрократов и групп специальных интересов является кризис социального государства.

В период, когда расходы на поставку смешанных общественных благ (социальные нужды, инфраструктура) превышали расходы на оборону в рыночных демократиях в соотношении 2:1, 3:1 и процесс роста социального государства был совсем недавно запущен введением всеобщего избирательного права, новые корпуса больниц, школ, новые дороги сами по себе хорошо работали как отчет политического руководства о расходах собранных средств.

Поколения спустя появилась и растет общественная озабоченность неуклонным снижением качества бюджетно финансируемого образования и здравоохранения. При этом соотношение расходов между социальными и военными достигает 10–20–30 к одному в большинстве развитых стран.

В такой ситуации позволить существовать и действовать государственной структуре, способной отчитываться несомненными успехами (военными победами), становится опасным для всей современной структуры демократических правительств, аппарата исполнительной власти.

Напомним – какие положения концепции Хоппе и его коллег делают ее неработоспособной.

Игнорирование человеческой природы – в том числе мужской агрессивности и честолюбия; попытка предотвращения агрессивности вместо ее использования с целью достижения эффекта сдерживания врага (в частной ли, в государственной военной организации).

Недоучет стимулов к некоммерческой, добровольной поставке блага «оборона» (недооценка добровольчества, преувеличенное внимание к примерам коммерческих или страховых решений).

Ненаучное, эмоциональное, основанное на предрассудках отношение к идеологии – к национализму, к идентичности и спросу на них в обществе. При том, что если сторонники свободы игнорируют их, то они просто остаются в активе врагов

свободы. Использование мобилизационного потенциала идеологии и чувства идентичности, безусловно, повышает потенциал военного добровольчества.

Исправление этих недостатков означенной концепции представляется возможным, особенно – в рамках восстановления демократии налогоплательщика.

При демократии налогоплательщика голосует тот, кто внес вклад как доброволец и / или как налогоплательщик, заплативший налог, из которого прежде всего финансируется армия, или жертвует иным образом (см. далее главу «Предложения по фискальной политике»).

Другим вспомогательным источником финансирования могут быть и частные страховые взносы для страхования от внешнего вторжения и террора.

Финансируемый через добровольный налог и пожертвования в сочетании со страховкой фонд может использовать страховщиков в качестве управляющей компании, может нанимать профессионалов.

Наличие их не противоречит содержанию на налоговый фонд компактного корпуса профессионалов в дополнение к фирмам, а также к ополчениям, формируемым территориально и по аналогичной гибкой схеме – и добровольные пожертвования, и добровольное участие, и страховые платежи.

Конкуренция между профессионалами, нанимаемыми на деньги военного бюджета центрального правительства и на страховые ресурсы, – как в рамках ядра для развертывания массовой («народной», с участием ополчения и иных добровольцев), так и в рамках частных фирм, предлагающих услуги безопасности (наемники, но в большинстве своем не имеющие проблем с идентификацией себя с защищаемым обществом), будет стимулировать агрессивность. Тем более что, как показывает опыт, отраженный в литературе, проблем с агрессивностью у таких фирм до нового витка регуляций (если не сказать преследований), начиная со второй половины 2000-х, не было.

Добросовестность конкуренции требует жесткого запрета на установление монополии государства на законное насилие и всех законов типа «Антипинкертоновского акта» (см. приложение «Возможности эффективных частных решений для обороны»⁷⁵).

⁷⁵ <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2814525>

Эффект комбинирования частных и государственных усилий: некоторые ожидаемые внешние эффекты

Открытие возможностей для разных видов и направлений частной инициативы в сфере обороны способствует повышению качества защиты общества. Так, широкое конкурентное участие частных фирм в производстве оружия, боеприпасов, амуниции и обмундирования с возможностью покупки большей части наименований товаров частными лицами может значительно улучшить экипировку бойцов. Причем от новичков, на их небольшие сбережения или на деньги родителей, до элитных бойцов, со знанием дела подбирающих себе оптимальный набор средств, необходимых для боя и тренировок.

Использование естественного интереса к оружию мужчин позволит частным фирмам и армии проводить дополнительные проверки боевых качеств и возможностей обслуживания как минимум легких вооружений и снаряжения.

Наконец, но не в последнюю очередь, широкое участие частных фирм, граждан и структур гражданского общества в оборонных усилиях не только создает конкуренцию с силовыми структурами государства, но и укрепляет гражданское общество и демократические институты. Не говоря уже о том, что оборона, основанная на комбинировании государственных и разнообразных частных усилий, становится намного гибче и устойчивее к ударам.

Так, неудивительно, что история войны за независимость США состоит в основном из поражений регулярной армии колонистов и при этом завершается несомненной военной победой. Кстати, это же в определенной степени относится и к обороне России от вторжения армии Наполеона.

Опыт войны 1812 года в значительной мере свидетельствует о тех же качествах обороны, построенной на комбинировании усилий общества и государства.

Основные рекомендации

Высокая зарплата и пенсия для военных могут скомпенсировать неудобства военного быта. Однако для должной компенсации рисков и ответственности требуется нечто иное. Почет и уважение – как со стороны власти, так и со стороны общества. Не говоря уже о влиянии уровня правовой защищенности военного на мораль вооруженных сил.

Уважение к человеку, рискующему жизнью ради мира и спокойствия сограждан естественно и, как показывает опыт современных США и Израиля, сохраняется даже в условиях интенсивной антиармейской, антивоенной пропаганды безо всяких пропагандистских усилий государства.

Самый дешевый в эксплуатации и эффективный вид оружия – страх врагов. Проблема в том, перефразируя Р. Рейгана, что приобрести такое простое оружие весьма сложно. Враг прекрасно понимает, что сколь угодно мощные вооружения ничего не стоят, если военные в силу политических факторов не решатся их применить. Успешное применение в условиях новых законов ведения войны (новой военной юстиции) живого щита делает агрессора, террориста почти неуязвимым для атак превосходно вооруженной и обученной армии цивилизованного государства. Потери его не интересуют. Устройство бункера в подвале больницы⁷⁶ или школы не составляет труда. Гражданские бюрократы, Международный уголовный суд и Дополнительный протокол 1977 года к Женевской конвенции о правах гражданских лиц дают все инструменты для того, чтобы лучшие офицеры наказывались бы, а не награждались. Надежная защита своих граждан требует ровно обратного – поощрения офицера, уничтожившего максимальное число врагов (даже если при этом пострадал «живой щит» врага).

Для того чтобы максимизировать сдерживающий эффект, власть обязана разработать такие процедуры гражданского контроля (представительной власти) над армией, которые не препятствовали бы, а поощряли взятие командирами на себя ответственности. При необходимости полномочия должна получать исполнительная власть на уровне главы, министра обороны с возможностью делегирования полномочий в определенных законом ситуациях. Такое делегирование должно ориентировать военных на наступление, в том числе и на упреждающие удары. Степень «регуляций» и жесткости гражданского контроля, очевидно, должна быть обратно пропорциональна качеству институтов потенциального противника. В случае противостояния неформальной или особо агрессивной террористической организации (типа Аль-Каиды, халифата – «Дайш») или тоталитарному государству полномочия военных по выбору времени и места удара должны быть максимальны. Решение о вторжении за границу (как правило, с государством, существующим скорее

⁷⁶ <https://www.haaretz.com/sources-hamas-leaders-hiding-in-basement-of-israel-built-hospital-in-gaza-1.267940>

формально и не контролирующим ее) вполне может быть предоставлено ответственному офицеру (например, командиру роты) на месте.

Такого рода практики наблюдались всюду, где представители цивилизованных народов подолгу жили в соседстве с агрессивными дикарями в дополиткорректную эпоху (см., например, санкционированная тогда еще генералом Дж. Вашингтоном целая карательная экспедиция, а не просто отдельные удары по индейцам, – переписка Дж. Вашингтона времен войны за независимость⁷⁷, а также практики военного ведомства Израиля 1950–1960-х годов [Yanovskiy, Zatskovetsky, Zhavoronkov, Ginker, 2014⁷⁸]).

Однако возможность ограниченных операций по согласованию с избираемыми политиками должна оставаться даже в случае враждебной (формально – правовой) демократии. Например, если такое государство регулярно подавляет права и свободы своих граждан, ограничивая свободу религии⁷⁹, свободу слова⁸⁰, угнетая частную собственность⁸¹, создавая на своей территории анклав неконтролируемой активности террористов и при этом вводит санкции против правовой демократии. Тогда последняя не должна исключать возможности использовать в ответ дозированное насилие, не дожидаясь первых атак из неконтролируемых анклавов или «неконтролируемых групп активистов» против своих граждан.

Эффективность армии (в том числе в смысле способности убивать наибольшее число врагов в единицу времени) напрямую связана с дисциплиной. Поэтому такая «брутальная» (что естественно) армия представляет куда меньшую угрозу гражданскому населению, контролируемому врагом, а иногда и поддерживающему врагов, чем сами новоявленные «борцы за свободу» от цивилизации.

Важнейшим и актуальнейшим элементом правовой защиты военных является восстановление правила: герой награждается, а не наказывается. Целесообразно рассмотреть вопрос о денонсации дополнительных протоколов, равно как и статута

⁷⁷ The Writings of George Washington, Vol. 3 [1889] – to Major-General Schuyler, 15 августа 1775 года: <http://oll.libertyfund.org/title/2378>, а также This glorious Struggle. George Washington Revolutionary War Letters [2009; ed. By Edward G. Lenge] HarperCollins e-book, May 31 1779 to John Sullivan: <https://www.harpercollins.com/9780061877711/this-glorious-struggle>

⁷⁸ <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2425418>

⁷⁹ Например, под флагом борьбы с дискриминацией навязывает религиозным частным лицам и организациям обязанность обслуживать «альтернативные» свадьбы и т.п.

⁸⁰ Общественное ТВ, запрет «распространения розни» (Hate Speech) и т.п.

⁸¹ Например, масштабными перераспределительными программами с прогрессивным налогообложением.

международного уголовного суда (вред от него армиям правовых демократий очевиден, в отличие от далеко не очевидной полезности).

Демагогия о том, что любая человеческая жизнь бесценна, широко используется в последние годы и десятилетия для подрыва боеспособности армии.

Мы все, включая демагогов, прекрасно понимаем, что обеспечить уважение прав человека нашими врагами армия не может и не должна. Жизнь человека в стране, где не работают законы, объективно не стоит столько же, сколько жизнь человека в правовом государстве, защищенная моралью, обычаями, законом, эффективной самообороной, защитой государства наконец.

В долгосрочной перспективе расходы на оборону вообще и на армию в частности в стабильной правовой демократии снова будут доминировать над всеми остальными расходами. Естественно, речь не идет о раздувании расходов на армию до половины ВВП, а о сокращении невоенных расходов до уровня, меньшего военных. Также следует оговориться, что речь идет о странах, не уповающих на иностранную военную мощь для защиты своих границ и своего населения.

Государство в нормальной мирной ситуации со сбалансированным бюджетом, с нулевыми расходами на обслуживание государственного долга (или с весьма скромными расходами, если речь идет о послевоенном периоде) естественно будет тратить на оборону много большие суммы, нежели на содержание органов власти, правосудие и полицейские функции вместе взятые. Переход к такой ситуации будет длительным и потребует готовности общества взять в свои руки вопросы образования и здравоохранения, равно как и заботы о нуждающихся нетрудоспособных согражданах (см. соответствующие главы).

Законодательство будет, с одной стороны, обеспечивать деполитизацию армии в смысле предотвращения возможностей влияния «человека с ружьем» на принятие политических решений. С другой стороны, армия будет защищена от любых политизированных и идеологически мотивированных экспериментов. Военнослужащий будет снова поощряться за создание и поддержание угрозы потенциальным врагам на максимально высоком уровне и наказываться только за традиционные обычные преступления. При этом не должно быть скидок на армейскую специфику, но и без устрожений (если речь не идет о преступлениях в военное время). Презумпция невиновности для военного – фундамент безопасности для всего общества. Возможности политизированного преследования

военнослужащих должны предотвращаться не менее (возможно более) тщательно, чем злоупотребления силой против гражданского населения.

Несмотря на то что без ядра постоянной профессиональной армии долгосрочное поддержание эффективной военной машины в истории обнаружить сложно, историческая устойчивость различных форм участия частных лиц и структур в обеспечении обороны не должна игнорироваться.

Частные стимулы разного рода способны повышать эффективность обороны непропорционально усилиям или вложенным ресурсам.

То же в принципе касается и обеспечения безопасности на улицах (функций полиции).

Доминирование государства или даже центрального правительства в обеспечении обороны и безопасности не означает способности правительства ни эффективно решать все задачи, стоящие перед вооруженными силами, ни способности защищать каждого гражданина 24 часа в сутки 7 дней в неделю, ни просто должных стимулов пытаться это сделать.

Наличие дополняющих или даже конкурирующих возможностей не просто повышает качество указанных благ за счет частной инициативы и сильных стимулов частных лиц. Оно оказывает давление на чиновников, офицеров, создавая или усиливая их стимулы.

Самостоятельные усилия граждан по обеспечению обороны и безопасности глубоко укоренены в природе человека. Их регулярность (требующая легальности, а лучше поощрения со стороны властей) повышает зрелость как отдельных граждан, сообществ, гражданских организаций и общества в целом, а также устойчивость общества и государства к внешним шокам.

Глава 2. Судебная реформа

Со времен Адама Смита экономистам известна ключевая роль независимого и беспристрастного суда для обеспечения прав собственника и стимулов к личным усилиям, частным инвестициям.

Подробные рекомендации по обеспечению независимости судебной системы представлены в главе 1 [Лисин, Яновский и др., 2011]. Некоторые аспекты роли и возможностей суда в обеспечении гарантий частной собственности будут рассмотрены в главе «Конституционные гарантии устойчивости реформ».

Основные требования к гарантиям независимости суда: профессиональный характер обсуждения кандидатов в судьи, открытость обсуждения для общества, высокий политический авторитет назначающих органов, пожизненность назначения и сложность процедуры отстранения назначенного судьи. Естественно, ключевую роль играет практический опыт применения тех или иных процедур.

Процедуры назначения главой исполнительной власти по согласованию с парламентом по итогам специальных слушаний в сочетании с пожизненностью назначения и возможностью отстранения судьи лишь по сложной процедуре импичмента известны из опыта англосаксонских стран. Попытки «улучшить» этот опыт, передав значительные полномочия (бóльший вес позиции) сообществу самих судей, привели к значимым ухудшениям (политизации и / или коррумпированности суда – в Италии, Индии, Израиле и в России 1990-х годов).

Подробные рекомендации по обеспечению независимости судебной системы представлены в главе 1 книги «Институциональные ограничения...» [Лисин, Яновский и др., 2011].

Здесь мы подробнее остановимся на политически обусловленном маршруте реформ и на некоторых дополнительных важных деталях.

Начало глубокой реформы судебной системы относится к первоочередным задачам реформаторского правительства. Если отложить эту реформу «до лучших времен» или провести ее неудачно, провалы или открытый саботаж судебной системы угрожают свести на нет важнейшие меры в экономике и политике. Поэтому первые решения придется принимать буквально в первые «сто дней» нового правительства (администрации), а лучше в первые же недели. Речь идет о предотвращении блокирования реформы судьями. Основанием для этого может быть очевидный

конфликт интересов судей, не заинтересованных в повышении ответственности и прозрачности работы судов и т.д.

При этом следует понимать, что до завершения смены поколений судей реформа будет оставаться «незавершенным строительным объектом». Потребуется судьи, прошедшие подготовку на новых (коренным образом обновленных) юридических факультетах и, что существенно, под руководством старших коллег, доказавших свою способность и эффективность в работе в новых условиях – независимости и ответственности.

То есть сама реформа неизбежно растянется на десятилетия. Однако предотвратить блокирование судебной системой реформ и достижение значимого прогресса в этой сфере можно и должно обеспечить, начиная буквально с первых дней (см. подробнее главу о технологии реформ).

Независимый коррумпированный суд, как показывает опыт Индии, Польши и некоторых других стран, все же лучше, чем и коррумпированный и зависимый. Поэтому даже первые шаги в реформировании дадут заметную отдачу, кроме разблокирования остальных реформ. Они могут и должны дать обществу обоснованную надежду на то, что справедливости почти всегда можно добиться в апелляционной инстанции или в Верховном суде. Издержки на пути к справедливому решению окажутся неизбежно очень высокими – оплата адвокатов и длительная процедура рассмотрения. Однако само наличие такой перспективы будет влиять и на принятие решения судами первой инстанции, и на поведение рыночных агентов. В частности создавая стимулы к поиску досудебного компромисса или решения в частном арбитраже.

Для этого потребуются срочная замена в соответствии со статьями переходных положений законодательства о реформе старших судей (Верховного суда и вслед за этим иных апелляционных инстанций). Даже с учетом последних она может быть проведена в срок от года до нескольких лет. Реформаторам потребуется определиться с источником кадров даже для этих судов, а лучше иметь список потенциальных кандидатов на замещение судейских должностей. Это могут быть, в частности, юристы – бывшие соотечественники – с опытом работы в странах с заведомо более качественной (и в смысле независимости, и в смысле беспристрастности) судебной системой и традицией таковой.

У таких судей – «варягов» – будет и преимущество невовлеченности во внутренние конфликты, и большее доверие публики. Однако следует тщательно

определить границы полномочий суда в рамках разделения властей, исключаящих или по крайней мере резко затрудняющих проявления судейского активизма (об опасности которого мы подробно писали ранее в главах 1 и 13 [Лисин, Яновский и др., 2011]).

Любые решения судов необходимо будет своевременно рассматривать с точки зрения правовых последствий и закреплять законом (кодифицировать) удачные и без стеснения преодолевать решением законодателя неудачные. В том числе для того, чтобы не сложилась традиция «нормотворчества в суде», потенциально опасная для эффективности механизма разделения властей.

Пересадка эффективных институтов

Как мы уже писали, наилучшие институты по защите прав участников процесса и независимости судей были созданы в правовых культурах обычного (англосаксонского) права. И этого достаточно, чтобы выбрать именно их для использования в стране начинающей реформы.

Речь, в частности, идет:

- о высоких (сопоставимых с импичментом президента) издержках отстранения судьи от должности вместо простого решения коллегии вышестоящего суда;
- о наборе судей из адвокатского корпуса и ученых, а не секретарей судов и бывших прокуроров.

Нелишним будет напомнить и современные научные результаты, показывающие преимущества обычного права и в защите прав акционеров [La Porta, Shleifer et al., 1997, 2008].

Правоохранительные органы, государственное обвинение

При наличии по-настоящему независимого суда правоохранительные органы и прокуратуру (государственное обвинение и правовой надзор за органами власти и управления) выводить из общей системы исполнительной власти бессмысленно и опасно. Успешные эксперименты с автономией прокуратуры авторам неизвестны, зато известны провальные (от Российской Федерации 1990-х до Израиля – двусмысленное положение прокуратуры и опасный институт юридических советников при органах исполнительной власти). Неподчинение прокуратуры

министерству юстиции, полиции, избирателю соответствующего уровня посредством избираемых политиков снижает ответственность политиков, но не добавляет беспристрастности и не повышает качества работы.

Место религиозного и обычного права. Частный арбитраж

Следует напомнить, что ответственность государства за создание беспристрастной, зависящей только от закона и честной судебной системы ни в коем случае не означает обязанности (или даже права, полномочия) насаждать монополию на разрешение споров и конфликтов.

Наличие любых уважаемых институтов разрешения споров и конфликтов без насилия должно поощряться, как и постепенное расширение договорных практик (в том числе публикация постепенно расширяющейся коллекции типовых договоров на сайтах министерства юстиции, верховного суда и т.п.) в деловых и иных частных отношениях.

Граница частной инициативы в этой области проходит там, где используемые, внедряемые нормы и практики явно и грубо противоречат основному законодательству. В таких случаях необходимо применять принуждение, вплоть до силового, против таких практик и игнорировать их результаты. В случаях менее жестких и принципиальных конфликтов (противоречие решений нормам гражданского или коммерческого права, если оно не оспаривается сторонами спора, не говоря уже о конфликте с подзаконными актами) может стать предметом спокойного и длительного урегулирования и даже компромисса.

Место «царицы доказательств» – в камере с тикающей бомбой

Далее, в главе «Приватизация семьи и частной жизни», мы коснемся проблемы некоторых новых составов преступления, не требующих доказательств и исключающих, по сути, презумпцию невиновности. Понятно, что для того чтобы оставалась хотя бы гипотетическая возможность построить нормальное правовое государство, необходимо исключить такие составы преступлений и из законодательства, и из правоприменения. Более того, признание виновными людей на основании таких составов (даже в прошлом и как бы по действовавшему закону), по нашему мнению, – очевидное основание для импичмента судьи (с использованием Нюрнбергского прецедента).

Также недействительными должны признаваться любые приговоры, обоснование которых рухнет без признания вины. Последнее иногда дополняют как бы более «убедительно-правдоподобной» процедурой – «проверкой показаний на месте преступления». Если у следствия есть заданная цель получить возможно более убедительную версию признательных показаний, это действие вырождается в постановку преступного спектакля. Такой спектакль сравнительно трудоемок, однако вполне реализуем по результатам применения специальных мер – от лишения сна до обещания наркотиков и т.п. В качестве переходной меры для отучения правоохранителей, судей и общества от терпимости (если не привязанности) к признанию следует официально обозначить такой тип показаний, как «самооговор», исключив термин «признание».

При этом мы признаем один единственный тип ситуации, при которой выбивание по сути показаний с санкции суда есть, безусловно, меньшее зло. Речь идет о ситуации «тикающей бомбы». В этой ситуации задержанный (арестованный) подозреваемый дает показания против оставшихся на воле и, косвенно, против себя самого. В случае если на основании показаний обнаружены средства, не просто позволявшие подозреваемым кого-то убить, но и доказательства имевшего место процесса подготовки убийства, последние принимаются судом. Естественно, если кроме оружия и взрывчатки обнаружены доказательства злого умысла, преступного плана и преступной организации (впрочем, злой умысел доказывает сама планомерность подготовки).

Тогда полученные столь «традиционным» путем показания должны расцениваться как серьезное смягчающее вину обстоятельство. При этом в деле против задержанных они сами по себе не играют большой роли (то есть очевидно, что на основании только таких показаний приговор вынесен быть не может).

Заявления о том, что «да, я убил и горжусь этим», которые иногда можно услышать от террористов⁸², в определенных и строго ограниченных обстоятельствах должны приниматься. Но именно как дополнительное основание для определения преступления как совершенного или готовившегося при отягчающих вину обстоятельствах, но не в качестве единственного основания для обвинения.

⁸² См., к примеру: исламисты – убийцы семейства Фогель (включая детей): <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4078506,00.html>.

Размывание границы сначала между аморальным и достойным, а затем и между законным и преступным (Walsh, Joslyn, 2010), делает процедуру принятия судебных решений в цивилизованных странах все более похожей на решения, принятые в исламистском Иране на основании так называемого «судейского видения» («судейского знания»)⁸³. Речь идет об особом (едва ли не пророческом) видении судьи, позволяющем ему без фактического знания обстоятельств дела, без доказательств выносить приговор.

Такое «судейское знание», как основание для вынесения обвинительного приговора, также должно вести к импичменту судьи. То есть, в частности, вынесение приговора на основании большего *доверия* к словам свидетелей обвинения по сравнению со свидетелями защиты при одинаковой проверке их показаний и при одинаковых результатах такой проверки. Явление из того же ряда – вынесение приговора по жалобе или по показаниям свидетелей без надлежащей проверки оных.

Такие решения, принимаемые, как правило, из политических соображений, подрывают и дискредитируют правосудие, и те, кто за них отвечает, должны понести наказание.

Частное правосудие

Если бы все споры и конфликты разрешались в рамках официальной судебной системы, сложно было бы найти в мире хотя бы один исторический пример ее удовлетворительной работы.

Государственное судопроизводство обычно требует больших и плохо предсказуемых затрат времени. Конкуренция со стороны разной степени известности частных арбитражей часто оказывается спасительным решением, особенно для частных лиц и небольших фирм [Raven, 1988]. Чтобы такая альтернатива работала, требуется выполнение нескольких редко исполнимых условий.

Сам государственный суд должен быть справедливым, независимым. Базовая мотивация его решений – предсказуемой (естественно, некоррупционной). Последнее условие наряду с независимостью и справедливостью налагает жесткие ограничения на объем законодательства и предъявляет жесткие требования к его непротиворечивости.

⁸³ См. п. 2.3.3: <http://www.refworld.org/pdfid/5821f4504.pdf>

Объем законодательства стремительно распухает в течение последних ста лет. Это естественно для эпохи всеобщего избирательного права, когда депутат обычно отчитывается перед избирателем либо бонусами, за счет бюджета инициированными им, либо законами на все случаи жизни, представляемыми некомпетентному избирателю как универсальное лекарство для лечения любых болезней общества (как отмечали [Г. Спенсер, 1884/2007] и [Д. Грин, 2009, с. 40⁸⁴]).

Разрастание объема законодательства автоматически снижает его прозрачность, размывает границы между незапрещенным и преступным поведением (о чем мы писали в главе 1 [Лисин, Яновский и др., 2011]). Оно же резко снижает вероятность непротиворечивости законодательства в целом. Эффективность частного правосудия, таким образом, будет зависеть от способности законодателя в переходный период не столько издавать, сколько отменять ранее изданные законы.

Кадры

Если посмотреть на биографии юристов, легко заметить, что хотя многие всю жизнь работали как адвокаты и судьи (или в аппарате суда), нередко юрист становится адвокатом, имея опыт работы в прокуратуре, или наоборот⁸⁵. То есть хотя и существуют барьеры между юридическими специальностями, стены между ними нет. Поскольку частная адвокатская практика широко распространена во всем цивилизованном мире, легко понять, что не должно возникать проблем с кадрами для частных институтов обвинения так же, как их нет с защитой. Более того, семьи жертв преступлений нередко нанимают адвокатов для того, чтобы наилучшим образом обеспечить обвинение, не доверяя решение задачи государственному обвинению.

Также с учетом «адвокатского прошлого» большинства судей в странах обычного права нет неразрешимых проблем при создании частных аналогов судебной системы с участием как просто уважаемых людей с релевантным опытом, так и специалистов-юристов.

⁸⁴ «Политические партии боролись за поддержку нового контингента избирателей из рабочего класса, принимая законы, чтобы “купить” их голоса».

⁸⁵ Так, отставной судья Верховного суда США Сандра О'Коннор (Sandra Day O'Connor) работала адвокатом, прокурором, избиралась в штатный сенат, была избранной (штатным) судьей до назначения в Верховный суд; действующий судья Верховного суда Джон Робертс (John G. Roberts, Jr) до назначения в Верховный суд работал клерком в судах, делал карьеру в прокуратуре и в качестве юридического советника избранных политиков (включая президента Рейгана), был первым заместителем генерального прокурора (руководителя департамента юстиции), после этого практиковал как частный адвокат. См. официальные биографии на сайте Верховного суда США: <https://www.supremecourt.gov/about/biographies.aspx>

Международный частный арбитраж

Международная торговая палата (ИСС), основанная в 1919 году, была и остается частной организацией⁸⁶. Однако решения ее арбитража принимаются к исполнению национальными государствами в соответствии с международными договорами, что размывает границу между частным и государственным институтом.

Начиная с работ Артура Насбаума (Nussbaum Arthur), возникла богатая литература о международных частных институтах разрешения коммерческих споров. Уже в первой статье Насбаум [Nussbaum, 1942] крайне критически отзывается об институте международного арбитража как в случае ИСС, так и в случае аналогичной попытки для американских государств. Он указывает на низкую заинтересованность национальных правительств реализовывать судебные решения, а иногда они напрямую саботируют их (он указывает на латиноамериканские правительства, кроме, отчасти, Бразилии; причем на аналогичные проблемы 20 лет спустя указывают на примере Уругвая [Marceau, 1967]). В результате количество успешно разрешенных споров явно не оправдывает усилия, затраченные на разработку законодательства и работу самих органов арбитража.

Тем не менее различные формы арбитража по модели ИСС, включая арбитраж при национальных частных арбитражных организациях (в Швейцарии, к примеру, – палата институтов арбитража⁸⁷ – Swiss Chambers' Arbitration Institution), существуют до сих пор, что свидетельствует об известной эффективности института, по крайней мере для достаточного числа случаев.

Важно подчеркнуть, что поскольку четкой границы между национальным и международным бизнесом не существует, международный арбитраж может потенциально конкурировать с национальными правовыми системами (что безусловно идет на пользу бизнесу). Однако такая конкуренция нежелательна для тех государств и правительств, которые используют подконтрольные механизмы национального правосудия для извлечения ренты. Последнее существенно уточняет объяснение нежелания недемократических и неправовых государств уважать решения арбитражей (про которые обычно пишут, что они подозревают и опасаются возможного иностранного вмешательства).

⁸⁶ <http://www.iccwbo.org/about-icc/history/the-merchants-of-peace/>; <http://www.iccwbo.org/about-icc/organization/dispute-resolution-services/icc-international-court-of-arbitration/>

⁸⁷ [https://www.swissarbitration.org./](https://www.swissarbitration.org/)

Правда, возможна ситуация, при которой национальная судебная система заведомо превосходит по качеству международные институты, и тогда законодатель, а не только исполнительная власть, может с подозрением относиться к идее брать на себя обязательства по исполнению решений таких арбитражей, противоречащих национальному законодательству и практикам. Хотя в такой ситуации теоретически ратификация международных соглашений с оговорками о приоритете национального права в случае прямого противоречия могла бы быть частичным решением проблемы, оставляя бóльший выбор для сторон спора, поддерживая конкуренцию судебных институтов.

Частный арбитраж в Калифорнии

Законодательство, открывающее дорогу частному разрешению споров (использованию выбранного сторонами арбитра – referee), вместо суда первой инстанции было принято в Калифорнии еще в 1872 году и хорошо себя зарекомендовало [Christensen, 1982]. В прессе и в разговорном языке процедура получила название «возьми судью напрокат» (rent a Judge).

Фактически широкое использование таких процедур началось только в 1976 году [Nagaraј, 2007].

При этом многие детали процедуры не вытекали из самого текста писаной нормы, позволяющей выбор непрофессионала в качестве арбитра, притом что обычно выбирают отставного судью (законодательство об отставке судей Калифорнии оговаривает, что в подобной неофициальной процедуре заработок просто добавляется к пенсии, не уменьшая последнюю [Там же]).

Автор [Christensen, 1982] приводит мнение о том, что частная процедура многократно снижает время (бесконечные откладывания рассмотрения в обычном суде) и в пять раз дешевле. Что естественно. Судья сосредоточен на одном единственном деле. Стороны заинтересованы в скорейшем рассмотрении и потому и согласились на такую именно процедуру. Гибкость в вопросах места заседания и отсутствие необходимости обеспечивать доступ публики также облегчают ситуацию, снижая издержки проведения процесса. Преимущества частного процесса отмечают и другие авторы [Raven, 1988].

Здесь же заключена и проблема, ограничивающая возможности расширения подобных практик. Требуется определенный уровень согласия и даже взаимного доверия сторон или как минимум отсутствие крайнего уровня враждебности, которое

может встречаться не только в уголовном процессе, но и в семейных и в коммерческих спорах.

Во многих других штатах США распространены схожие практики частного добровольного арбитража, регулируемого на основе Uniform Arbitration Act.

Важной проблемой расширения подобных практик является враждебность групп интересов, опирающихся на мощные перераспределительные коалиции. Так, критика частного судопроизводства сильно напоминает чтение леворадикальной литературы – сочетание претензий в оттягивании наиболее талантливых юристов (справедливое хотя бы отчасти), снижение финансирования судов богатыми (то есть прямое требование использовать завышенные пошлины по коммерческим спорам для перераспределения вместо стимулирования бизнеса низкими издержками) и совсем уже странные претензии в пристрастности (понятно, что реальный судья, который зарабатывает в частных процессах, не заинтересован в уничтожении своей репутации) и даже в отсутствии публичности процесса (!), как будто содержание коммерческого или семейного спора должно быть опубликовано (хотя и в обычном государственном процессе многие детали могут не подлежать публикации) – см. [Bendix, Chernik, 1994; Christensen, 1982].

То есть для того чтобы опция частного рассмотрения сохранялась и в будущем, необходимо иметь политическую волю, пресечь популистские тенденции и нанести решающее поражение интересам и союзным им политикам.

Смежной проблемой является идеологический сдвиг, насаждаемый через университеты и СМИ, через неформальное воздействие корпорации (коллег). Так отставные судьи привносят в семейный процесс с использованием частно нанятых судей те же нормы «в лучших интересах ребенка», подразумевающих тайное знание судьей этих интересов [Nagaraj, 2007].

И наилучшая из известных и апробированных процедур назначения судей, и пожизненный статус судьи, и сложность его отстранения не дают должных гарантий быстрого, честного и беспристрастного принятия решений судами.

Общество не может отказаться от постоянного бдительного контроля за судами и судьями. Общество не может рассчитывать исключительно на государственные механизмы, особенно при рассмотрении гражданских дел. Падение общественной

морали неизбежно скажется и на судах, и их качестве даже при самых лучших писанных и применяемых процедурах⁸⁸.

Огромную роль в качестве гарантий, предоставляемых частному собственнику и его собственности судами, играют правоохранительные органы, некоторые возможности повышения (сохранения) качества работы которых мы рассмотрим далее.

⁸⁸ Решения апелляционных судов по приостановлению указов президента Д. Трампа (в частности, от 6 марта 2017 года: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-protecting-nation-foreign-terrorist-entry-united-states-2/>) об ограничении доступа в США выходцев из ряда исламских стран, кроме меньшинств- жертв репрессий, с обоснованиями от ряда компаний Силиконовой долины о важной роли исламистов в укреплении их кадрового потенциала, представляют яркий, но далеко не единственный пример: <https://www.nytimes.com/2017/01/27/business/technology-h-1b-visa-immigration.html>; <https://www.nytimes.com/2017/01/28/us/trumps-immigration-ban-disapproval-applause.html>

Глава 3. Защита правового порядка

Вводные замечания

Основные рекомендации по реформе правоохранительной системы представлены в первой главе книги «Институциональные ограничения современного экономического роста». Напомним их вкратце:

1. Формирование компактной, хорошо оснащенной и оплачиваемой федеральной структуры для розыска наиболее опасных преступников.
2. Формирование правоохранительных структур (с передачей соответствующего финансирования) на местном и региональном уровнях. Региональные полицейские силы подотчетны избираемым губернаторам или региональным законодательным собраниям (представительным органам). Местные – возглавляются избираемыми населением шерифами, финансируются из местных бюджетов, координируя работу с мэрами (главами муниципальных образований).

В данной главе обсудим некоторые дополнительные идеи и рекомендации, вызывающие ожесточенную критику сторонников «Большого правительства». Эта критика обусловлена, как мы полагаем, не столько реальными проблемами, сколько желанием использовать дискуссию для мобилизации лояльных групп населения⁸⁹. Следовательно, реализация критикуемых мер (естественно, если есть серьезные основания находить их полезными и вне политического контекста) может дать дополнительный выигрыш реформаторам. Послать сильный сигнал группам, поддерживающим этактистов, «левых» (по нашему определению), об их бессилии и соответственно о бессмысленности их поддержки.

Группы риска

Первый в российской истории уполномоченный по правам человека Сергей Адамович Ковалев требовал, чтобы полиция ловила бандитов, а не брюнетов⁹⁰. Требование, безусловно, справедливое. Нельзя поощрять правоохранительные органы и суд экономить усилия и обвинять просто по анкете. Также опасно позволять

⁸⁹ Представляя себя их защитниками, см. аналогичный пример во внешнем приложении «Загадочная избирательность правоприменения при борьбе с дискриминацией»: <https://ssrn.com/abstract=3061782>

⁹⁰ <https://expert.ru/northwest/2008/09/genprokuratura/>

правоохранителям «заметать под ковер» определенные группы преступлений на основаниях: «это этническая преступность» или «бандитские разборки».

Однако это не означает, что все группы населения одинаково и примерно пропорционально вовлечены в преступления. В том числе и потому, что в разных группах моральные нормы укоренены неравномерно и преступления (особенно против чужака) не встречают должного отпора. Соответственно запрет на «расовое, этническое, религиозное профилирование», запрет публикаций этнических и религиозных анкетных данных преступников опасны и контрпродуктивны. Они могут помешать и работе с уже известными правоохранителям преступными группировками, и, тем более, в поиске новых.

Заслуживает безусловного осуждения практика ряда стран (например, Франции или России), запрещающая ведение криминальной статистики в разрезе этнического происхождения, религии, страны происхождения и других факторов, притом что такая же статистика в разрезе стран дает очевидную разницу как между рядом стран и коренным населением, так и между разными иностранными государствами.

Левые группы атакуют практики нью-йоркской полиции «Stop and Frisk», поскольку они непропорционально затрагивают чернокожих⁹¹ (а последние непропорционально десоциализированы и непропорционально много убивают и грабят), полезны для всех, включая законопослушных негров⁹². Неприятный досмотр с высокой вероятностью менее проблематичен для рационального человека, чем смерть или избивание уличными преступниками с небольшой, но заметной вероятностью. Тем более когда вероятность стать жертвой преступников быстро растет по мере достижения успехов в связывании рук полиции⁹³.

⁹¹

См.,

например:

https://ccrjustice.org/sites/default/files/assets/files/CCR_Stop_and_Frisk_Fact_Sheet_0.pdf;

<https://www.nyclu.org/en/stop-and-frisk-data>

⁹² Обзор работ, опровергающих утверждения о статистически подтверждаемом расизме полиции в США, см. в параграфе «Заведомо искаженное освещение событий и стимулы к политическому насилию» доклада «Правый радикализм: проблема адекватного аналитического инструментария»: <https://www.academia.edu/34887169/>

⁹³ <https://www.economist.com/blogs/graphicdetail/2017/02/daily-chart-3> – сравните, к примеру, динамику убийств в Нью-Йорке, где годы «Stop and Frisk» все еще влияют на статистику с Балтимором, Чикаго, Кливлендом и Вашингтоном, где подобные практики не использовались (при общей тенденции федерального давления на местные полицейские силы в период конца второго срока президентства Б. Обамы – 2014–2016 годы и ростом активности радикальных групп «Antifa» и «Black Lives Matter» (BLM), крайне враждебных полиции и морально поддерживавшихся ушедшей администрацией. Исходные данные взяты из статистики ФБР (города, по годам): <https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/2016/crime-in-the-u.s.-2016/tables/table-6/table-6.xls/view> и по статистике городских полицейских структур.

Почти нескрываемое этническое и религиозное (наряду с политическим) профилирование в Израиле делает аэропорт имени Бен Гуриона одним из самых безопасных в мире [Hasisi, Margalioth, Orgad, 2012]. С одинаковым пристрастием обыскивать престарелую монахиню и молодого мусульманина с бородой и без усов очень политкорректно⁹⁴, но равно вредно практически, и притом еще и аморально.

Итак, дополнительное время на проверки в связи с принадлежностью к «группе риска» рекомендуются нами от всего сердца. Практики нью-йоркской полиции также рекомендуются. При них остановить и проверить документы или даже обыскать подозрительного человека можно на основании, по сути, двух факторов: подозрительное поведение и принадлежность к группе риска. Такая процедура неприятна, но не слишком обременительна для остановленного.

Очевидно, что только определенные и тщательно зафиксированные «находки», обнаруженные в ходе проверки, дают основания для задержания. Пускай косвенные, но улики – представляются далее суду для получения санкции на арест.

Часто обсуждаемой своего рода «сводной группой риска» являются иммигранты – выходцы из стран, в которых человеческая жизнь и свобода ценятся чрезвычайно низко. Не говоря уже о человеческом достоинстве и частной собственности.

Иммигранты из стран с низкой правовой культурой

В последний год власти многих городов в США отказываются сотрудничать с федеральными властями по выдворению из страны тех, кто нелегально проник на территорию США и ответствен, кроме этого, за непропорционально высокое число насильственных преступлений. Последнее утверждение часто оспаривается. Первый источник, на который мы сошлемся – частное журналистское расследование, – не слишком надежно, но дает представление о масштабе проблемы. Главное, расследование отвечает именно на интересующие общество вопросы: опасны ли нелегальные иммигранты (похоже, как следует и из «бытового здравого смысла»),

⁹⁴ Включение в список групп риска европейцев и американцев, перешедших в ислам после 11 сентября 2001 года (то есть с высокой вероятностью не в ходе поиска истины, а в ходе поиска простого и радикального ответа на все вопросы одним ударом), было бы весьма разумным шагом.

весьма опасны – они там, где их никто не знает, и при этом многие авансом готовы защищать их от наказаний за преступления)⁹⁵.

Официальный источник дает представление о масштабе проблемы, однако тщательно обходит любые намеки на сравнения преступности среди граждан, легальных и нелегальных иммигрантов-неграждан⁹⁶. Надо признать, что существует огромное число работ, претендующих на научность, откровенно идеологического свойства, пытающихся манипулированием создать впечатление о том, что проблемы иммигрантской преступности не существует.

Обзор таких апологетических исследований помещает сайт Института Катона – Cato Institute⁹⁷, – крупнейшего либертарианского исследовательского и образовательного центра, проповедующего свободу иммиграции и заинтересованного в подобных «исследованиях». Справедливости ради отметим, что автор обзора указывает на многочисленные проблемные стороны исследований. Прежде всего на отсутствие регулярной официальной статистики с группировкой по иммигрантам-негражданам с выделением нелегальных иммигрантов. Основными инструментами манипуляций, судя по обзору, являются сознательное смешивание всех иммигрантов – легальных и нелегальных, а также заведомо некорректные сравнения. Например, утверждения о том, что необразованный американский молодой человек не менее склонен к совершению преступлений, чем такой же необразованный иммигрант. Проблема в том, что *настолько* необразованные и склонные к насилию молодые граждане составляют малый процент населения США, а вот среди нелегальных иммигрантов процент таких людей, напротив, весьма значителен (образованным много легче въехать в США легально).

Проблемы американской статистики применительно к анализу иммигрантской преступности выглядят не столь тяжелыми по сравнению со Швецией. Страна со старой и почтенной традицией статистики плотно закрывает глаза на проблему. Настолько плотно, что в ходе дискуссии по поводу откровенного сообщения офицера полиции⁹⁸ премьер-министр оказался не в состоянии привести ни единой ссылки и ни единой цифры⁹⁹. Это не помешало политику возражать офицеру полиции в самой

⁹⁵ <http://www.foxnews.com/us/2015/09/16/crime-wave-elusive-data-shows-frightening-toll-illegal-immigrant-criminals.html>

⁹⁶ <http://www.gao.gov/assets/320/316959.pdf>

⁹⁷ <https://www.cato.org/blog/immigration-crime-what-research-says>

⁹⁸ <https://www.thelocal.se/20170208/swedish-police-officer-causes-controversy-with-facebook-post>

⁹⁹ <https://www.expressen.se/tv/nyheter/lofven-om-polisens-kritiserade-facebook-inlagg/>

категоричной форме. Ответственные за сбор статистики должностные лица ссылаются на рост числа жалоб на изнасилование иммигрантами под влиянием общественных дискуссий, также не приводя никаких данных или ссылок на публикации¹⁰⁰, каковые не удалось обнаружить и авторам данного текста¹⁰¹.

Практически все мало-мальски ответственные политики поддерживают внедрение опыта селективной иммиграции, отработанного десятилетиями в Канаде и в Австралии¹⁰². Проблема в том, что такая процедура может быть обойдена массовым приемом неадапtableных иммигрантов под предлогом срочной необходимости защиты беженцев¹⁰³. Для решения этой проблемы мы предлагаем ввести набор понятных формальных критериев приема беженцев, позволяющих отсеять большинство иммигрантов.

Это прежде всего принадлежность к преследуемому меньшинству, которое надо четко отличать от проигравших в традиционной войне. Так, христиане и курды-язиды с Ближнего Востока являются группами, принадлежность к которым дает основание для рассмотрения дела потенциального беженца. Принадлежность к той или иной суннитской или шиитской организации, военные дела которой пошли не лучшим образом, очевидно, не дает такого основания. Альтернативным критерием может быть проверяемая принадлежность к известной организации, в явной форме отстаивающей защиту личных прав и собственности или аналогичная личная известность диссидента.

Лица, принятые как беженцы, должны получать вид на жительство. Процедура натурализации для них должна быть существенно сложнее, чем для тех, кто прибыл по программе селективной иммиграции. Она должна основываться на проверке фактической адаптации и ассимиляции беженца – кандидата на получение

¹⁰⁰ <https://www.thelocal.se/20170112/swedens-2016-crime-stats-analyzed>

¹⁰¹ По всей видимости, такая статистика в Швеции просто не собирается: <https://bra.se/brott-och-statistik/kriminalstatistik/misstankta-personer.html>

¹⁰² См. некоторые последствия такой политики при выборе образования с учетом спроса на рынке труда (квалифицированные иммигранты заставляют ответственнее подходить к выбору специальности и факультета): d в докладе статистической службы Австралии № 4102.0 The right person for the job: The relevance of qualifications to employment: www.abs.gov.au/socialtrends См. подробнее [Яновский, Черный, Затковецкий и Жаворонков, 2014 «Особый австралийский путь»], а также главу «Иммиграция без адаптации» [Лисин, Яновский и др., 2011] – об электоральном поведении лиц, приехавших по программе селективной иммиграции в Канаду.

¹⁰³ Правительство Джастина Трюдо в Канаде идет как раз по этому пути: <https://www.reuters.com/article/us-usa-trump-immigration-canada/canadas-trudeau-welcomes-refugees-u-s-bound-passengers-turned-away-idUSKBN15C0RI>, вплоть до приема лиц, вовлеченных в активность «халифата» (Исламского государства). Опровержение сторонников премьера, в основном подтверждающее серьезность ситуации: <https://globalnews.ca/news/3889240/liberals-isis-fighters-canada-open-arms/>

гражданства. Любое бюджетное финансирование помощи беженцам должно быть запрещено, чтобы не создавать почвы для умножения групп, заинтересованных в наплыве псевдобеженцев. Подробнее предложения по регулированию иммиграции из таких стран приведены во внешнем приложении.

По пути наименьшего сопротивления

Материалы, собранные для анализа кризиса семьи, показывают, что нормы современного «детозащитного» законодательства и новые трактовки понятия «изнасилование» создают у полиции сильные стимулы снижать эффективность работы. Для полицейского много проще переключиться с по настоящему опасных преступлений на «расследования», в которых подозреваемые – заведомо добропорядочные люди. За последними нет нужды гоняться с оружием в руках. От таких подозреваемых нет опасности получить нож в спину. Растворение опаснейших преступлений, таких как убийства, изнасилования (обычно сопряженные с похищением жертвы) в широко распространенных бытовых конфликтах между супругами, между родителями и детьми, снижает вероятность того, что по настоящему опасные преступники предстанут перед судом и понесут наказание.

Современные левые не скрывают, что сама статистика опасных преступлений им не нравится (она показывает непропорциональный вклад групп, зависимых от бюджета и традиционно огромным большинством голосующих за левые партии¹⁰⁴). Таким образом, ликвидация новых «составов преступления» необходима в том числе и для того, чтобы не дать превратить правоохранительные органы и суд в инструмент политических манипуляций. Не говоря уже о главном – об эффективности защиты, предоставляемой государством законопослушным гражданам.

Как мы отмечали во введении, полиция не может находиться повсюду и защищать 24 часа в сутки 7 дней в неделю каждого гражданина, даже если есть разумные основания полагать, что такая защита ему была бы весьма полезна. То же относится и к частным бизнесам.

¹⁰⁴ Данные о непропорциональной доле наказаний афроамериканцев – излюбленный повод спекуляций о расизме полицейских, прокуроров и судей: <http://www.naacp.org/criminal-justice-fact-sheet/>, многие из которых – афроамериканцы – 12% полицейских [Brian A. Reaves, Ph.D., *Bureau of Justice Statistics*. May 14, 2015 NCJ 248677]; <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/lpd13ppp.pdf>

Усилия частных лиц в деле защиты своей жизни, собственности и достоинства создают определенное и полезное конкурентное давление на полицию, но главное, дополняют действия полиции. Далее представлен обзор некоторых примеров частных усилий по защите общественного порядка.

Со времен саксонского правления в Англии практиковалась охрана порядка силами общин. Это, как и в аналогичном случае с призывом бедных, в соответствии с британским законодательством о бедных (Poor Law) до 1833 года не было добровольческой частной инициативой и просто означало исполнение некоторой функции без расходов за счет центральной власти или некая повинность, не оформленная как налог. Такое «общественное» патрулирование напоминает добровольные народные дружины времен Советского Союза.

В определенной степени то же касается и организации охраны порядка в ранний период истории США, равно как на рубеже XVIII–XIX веков в Великобритании.

Общее представление об организации ополчения (милиции) дает федеральный закон об ополчении [Militia Act, 1792¹⁰⁵]. Ополчение играло роль отчасти основы военной организации штата и страны, отчасти правоохранительной структуры (некий аналог современной национальной гвардии штатов или внутренних войск в России). В мирное время на ополчение были возложены задачи борьбы с беспорядками и помощь при катастрофах. В связи с традиционно высоким престижем воинской службы интерпретировать закон об ополчении как прототип законодательства о воинской повинности заведомо некорректно. Ни по отношению к службе, ни по обременительности таковой.

Первые регулярные (профессиональные) полицейские силы (Metropolitan Police Force of London под руководством Роберта Пиля) формировались в 1829 году Великобритании. В США еще позднее – начиная с 1838 года в Бостоне [Bartels, 2014, p. 2].

Резкий рост преступности в 1960-х годах повысил заинтересованность законопослушных граждан в сотрудничестве с полицией или просто к самозащите. С некоторым запозданием официальные структуры отреагировали на запрос общества. Одной из реакций стала общенациональная программа ассоциации шерифов (National Sheriff's Association) Neighborhood watch program [1972]¹⁰⁶. В ее рамках

¹⁰⁵ http://www.constitution.org/mil/mil_act_1792.htm

¹⁰⁶ <http://www.sheriffs.org>; <http://www.nnw.org/>

осуществлялось патрулирование и наблюдение за ситуацией на улицах самими гражданами во взаимодействии с полицией (местной).

Общественная реакция на проблему, переоценка обществом тех или иных рисков, очевидный кризис правоохранительной системы, ее неспособность защищать граждан суть типичные причины, приводящие в США к самоорганизации граждан для поддержания правового порядка на улицах.

Так, неожиданно быстрый рост населения города Голд Каньон, штат Аризона (Gold Canyon, Pinal County, Az), привел к неспособности полиции, ограниченной скромным бюджетом маленького городка, защищать население. Криминогенная ситуация ухудшилась. Реакцией жителей стала самоорганизация волонтеров в помощь полиции и снижение преступной активности¹⁰⁷.

Всплеск преступности в ряде штатов в 2008–2009 годах вызвал аналогичную реакцию¹⁰⁸. Подстрекательства администрации президента Б. Обамы против полиции способствовали всплеску нападений на полицейских. Активность организации «Black Lives Matter» (BLM) и им подобных, запуганность полиции угрозой политизированного преследования (обвинений в расизме) со стороны федеральных властей¹⁰⁹ обусловили рост преступности в крупных городах в 2015–2016 годах. Эти события предсказуемо приведут и к росту гражданской активности в поддержку полиции, в особенности в связи со сменой администрации в январе 2017 и занятием федеральным департаментом юстиции как минимум позиции дружественного нейтралитета в отношении полиции и ее помощников.

Исключительно важную роль в обеспечении эффективности общественной (частной) помощи полиции играет законодательство о самообороне. Примером является дело штата Флорида против Джорджа Циммермана – Florida vs. George Zimmerman¹¹⁰ (одного из добровольцев – патрульного, застрелившего напавшего на него чернокожего хулигана). Администрация Б. Обамы систематически пыталась списать на расизм высокую долю осужденных чернокожих в делах о тяжких уголовных преступлениях. Это приводило к грубому политическому давлению,

¹⁰⁷ Martin Kasindorf, Volunteers Fill Gaps for Ariz. Police, USA Today, April 9, 2007: http://usatoday30.usatoday.com/news/nation/2007-04-08-pinal_N.htm

¹⁰⁸ Jennifer Levitz, “Volunteer 5-0: Civilian Patrols Grow As Recession Puts Citizens on Guard,” Wall Street Journal, September 8, 2009: <http://www.wsj.com/articles/SB125235840966590631>

¹⁰⁹ Косвенно это признается даже представителем администрации – шефом ФБР: https://www.washingtonpost.com/politics/fbi-chief-again-says-ferguson-having-chilling-effect-on-law-enforcement/2015/10/26/c51011d4-7c2c-11e5-afce-2afd1d3eb896_story.html

¹¹⁰ <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/zimmerman1/zimmermantrial.html>

включая личное вмешательство президента и федерального департамента юстиции с целью наказания заведомо невиновного патрульного в указанном деле. Без законодательства (*Stand on your ground*¹¹¹), защищающего право на самооборону, не только конкретный подозреваемый мог быть невинно осужден. Вся система общественных патрулей в крупном штате быстро выродилась бы в малополезную декорацию – эффект сдерживания патрульного стал бы почти нулевым.

Следует отметить, что при надежно охраняемых правах собственности у владельцев жилья есть очень сильный стимул реагировать на пики криминальной активности, поскольку даже значительные материальные издержки на участие в помощи полиции или на денежную помощь последней не идут ни в какое сравнение с обесценением стоимости жилья вследствие роста уровня преступности. Разумеется, такие стимулы будут работать только в случае защиты права жителей дискриминировать чужаков, отказывая в продаже или в сдаче в наем жилья представителям групп с «плохой» репутацией (обычно связанной как раз с известными статистическими связями между долей населения и уровнем тяжких преступлений). В ситуациях, когда таковая связь не вызывает разумных сомнений, государство обязано защищать собственность от обесценения, давая возможность соседям, пострадавшим от появления не уважающих права собственности чужаков, на компенсацию обесценения их недвижимости как со стороны продавшего (сдавшего в наем), так и со стороны покупателя (нанимателя).

¹¹¹ Самое важное в законодательстве «*Stand on your Ground*» то, что правомерность использования силы при самообороне, включая вооруженную, оценивается не с точки зрения прокурора или судьи, не имевших, как правило, соответствующего опыта (и даже не присяжных). Правомерность использования силы оценивается с точки зрения подвергшегося нападению лица: <http://law2.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/zimmerman1/statuteuseofforce.html> Так, глава 776 закона 46 Флориды о правомерном применении силы, статья 776.013, часть 2 устанавливает, что «использование или угроза использования лицом смертоносной силы оправдана, если лицо разумно полагало, что в противном случае неминуемо будет убито или получит тяжкие телесные повреждения или предотвратит иное тяжкое уголовное преступление». Специально оговаривается, что вопреки предшествующей юридической норме и практике правоприменения атакованное лицо в таких обстоятельствах не обязано пытаться спастись бегством, но может занимать свою позицию (дословно *stand on his / her Ground*).

776.012 Use or threatened use of force in defense of person.— ...

(2) A person is justified in using or threatening to use deadly force if he or she reasonably believes that using or threatening to use such force is necessary to prevent imminent death or great bodily harm to himself or herself or another or to prevent the imminent commission of a forcible felony. A person who uses or threatens to use deadly force in accordance with this subsection does not have a duty to retreat and has the right to stand his or her ground if the person using or threatening to use the deadly force is not engaged in a criminal activity and is in a place where he or she has a right to be.

History. —s. 13, ch. 74—383; s. 1188, ch. 97—102; s. 2, ch. 2005—27; s. 3, ch. 2014—195.

Проблема с дестимулированием самообороны в основном сводима к ослаблению презумпции невиновности для того, кто защищал свою жизнь, особенно с оружием в руках.

Ситуация отягчается политическими и ведомственными интересами защищать «монополию государства на легитимное насилие»¹¹², а в ряде случаев защищать политических союзников (группы, на которые, с одной стороны, приходится аномально высокий процент тяжких преступлений, а с другой – голосующих за партии «Большого» и неограниченного в полномочиях правительства).

Формулировки, использованные для законов «stand on your ground», могут быть использованы в переходный период для восстановления навыков самообороны законопослушного населения.

При этом целесообразно отметить напрямую в законе право на защиту не только жизни, здоровья и имущества, но также и достоинства. Исходя из необходимости защиты человеческого достоинства, целесообразно прописать отказ от требования балансировать оборонительными действиями непосредственную угрозу, поскольку демонстрация слабости или (то же самое) готовности к компромиссу с преступником только усиливает агрессию и опасность, и наоборот.

В преамбулу соответствующего законодательства следует включить ссылки на религиозные нормы, требующие защиты жизни как божественного дара.

¹¹² Относительно недавний пример расстрела в школе Стоунмен Дуглас 14 февраля 2018 года во Флориде показал явную недостаточность опоры на официальных правоохранителей. Последние не только не смогли предотвратить преступление, но просто побоялись войти в здание во время стрельбы. Последнее обстоятельство отмечают даже враждебные идее самообороны леволиберальные СМИ: <https://www.vox.com/policy-and-politics/2018/2/23/17044162/florida-shooting-sheriff-fbi-failures>. В свете этого инцидента мы уверены в разумности прекращения практик «gun free zones», особенно в школах. Весьма своевременна идея заимствования в США опыта Израиля по поощрению вооружения учителей. Озвученная идея вооружить школьных библиотекарей пистолетами с глушителями также кажется достойной обсуждения.

Свобода и собственность

Глава 4. Защита капитализма

Congress shall make no law abridging
the freedom of production and trade.

*Atlas Shrugged, by Ayn Rand*¹¹³.

Дерегулирование и воспроизводство регулирования: некоторые из новых голов гидры

Существует богатая литература о вреде, наносимом государственным регулированием бизнеса, «заботой» о потребителе, «защитой» конкуренции.

Мы добавляем к этому списку ведомую с религиозным рвением войну против дискриминации некоторых произвольно отобранных групп населения (ничем кроме слепой веры или политическими интересами необъяснимую¹¹⁴). О некоторых аспектах этой войны пишет, в частности, известный американский экономист и яркий полемист Вальтер Блок [Walter Block, 2013]. Он рассматривает некоторые антидискриминационные практики и показывает, что многие аспекты законного желания работодателя выбирать на рынке труда лучших работников и избегать худших приводят к «дискриминационным последствиям»¹¹⁵. То есть некоторые группы (афроамериканцы и др.) чаще отсеиваются в результате стандартных проверок (на уголовное прошлое кандидата, на должность кладовщика, например). Такие практики пытаются пресекать федеральные ведомства США (прежде всего – Комиссия по равным возможностям при найме – Equal Employment Opportunity

¹¹³ «Конгрессу запрещено принимать законы, ущемляющие свободу производства и торговли» – 1957. New York: Dutton/Penguin 35th Anniversary Edition, 1992, p. 1167–1168.

¹¹⁴ Подробнее о некоторых проблемах антидискриминационных практик см. внешнее приложение к книге «Загадочная избирательность правоприменения при борьбе с дискриминацией»: <https://ssrn.com/abstract=3061782>

¹¹⁵ См. там же.

Commission – ЕЕОС¹¹⁶). Автор в свою очередь призывает отменить сами возможности – полномочия государства заниматься такой деятельностью¹¹⁷. Нельзя также не упомянуть того факта, что враждебность «антидискриминационных» норм и практик основам понятия «свобода и связь права дискриминировать с самой возможностью быть свободным» была ясна судьям Верховного суда США уже в 1883 году¹¹⁸.

Здесь мы не пытаемся конкурировать с многочисленными трудами коллег, дающими полезные, тщательно проработанные рекомендации по дерегулированию, деbüroкратизации экономики (например, из Cato Institute, Mercatus Center – George Mason university). Мы попробуем сформулировать предложения, затрудняющие постоянное воспроизводство все новых обременительных для бизнеса (а значит, вредных для наемных работников и для потребителей) решений властей.

То, что помогает создать лучший бизнес-климат, то хорошо и для экономического роста, и для занятых, и для потребителей.

Следует иметь в виду, что далеко не всегда «хорошо для Америки», то «хорошо для “Дженерал моторз”». Зачастую фирмы, находящиеся на рынке и адаптировавшиеся к регуляциям, больше опасаются усиления конкуренции в результате их отмены, нежели продолжения несения бремени государственного вмешательства. Более того, иногда они сами инициируют усиление вмешательства, с тем чтобы защититься от конкурентов [де Сото, 1995].

Аргумент «мы оказались на рынке, преодолев высокие барьеры, и действуем, неся тяжкое бремя платы за легальность и нечестно изменять ситуацию так, чтобы наши конкуренты воспользовались снижением барьеров и текущего бремени» – не принимается в интересах общества. По сути, такой аргумент, сформулированный Верховным судом Израиля в 1999 году в деле депутатов Кнессета Орон, Сарид и Кабель против учредителей радиостанции А7¹¹⁹, означает невозможность внесения

¹¹⁶ <https://www.eeoc.gov/>; пример такой активности: <http://www.eeoc.gov/eeoc/newsroom/release/6-11-13.cfm>

¹¹⁷ <https://www.mises.ca/are-criminal-and-other-background-checks-racially-discriminatory/>

¹¹⁸ «Недопустимо было бы терпеть ссылки на пережитки рабовладения по поводу каждого случая дискриминации, которую человек сочтет нужным проявить, приглашая в свой дом гостей либо предоставляя тем или иным людям место в своей карете, экипаже или коляске, либо определяя состав публики на [своем] концерте или в [своем] театре [естественно для того времени имеются в виду частные театры и концерты, что видно из оригинала, где буквально написано “admit to his concert or theater...” – *Авт.*], либо решая, с кем ему иметь дело в других сферах общения или бизнеса» – цит. по [Пайпс, 2000, с. 349]. Оригинал текста решения Верховного суда 1883 Civil Rights Cases, 109 U.S. 3 [1883]: <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/109/3/case.html> (проверено 2 июля 2017 года)

¹¹⁹ 1031/99; 1050/99; 1053/99; 1201/99; 1119/99, см. решение: https://supremedecisions.court.gov.il/Home/Download?path=HebrewVerdicts%5C99/310/010/E14&fileName=99010310_E14.txt&type=4 (иврит).

улучшений, исправления ошибок и прекращения злоупотреблений в сфере регуляции бизнеса. Потому он неприемлем как морально, так и экономически.

Подозрительное отношение к частному бизнесу и поиски поводов для вмешательства стары как соседство власти и частной инициативы. Даже в короткий исторический период «классически либеральной» экономики регуляции не было отбоя от желающих (разных группы интересантов при поддержке «социально озабоченных» – за чужой счет – журналистов и писателей) лоббировать принятие все новых и новых регуляций (Герберт Спенсер приводит парад их достижений в статье «Новый торизм» [Спенсер, 1884¹²⁰]). Однако в «классический период» все проверки сводились к редчайшим (в силу ограниченности бюджета и штата проверяющих) фабричным инспекциям по условиям труда. Также долгое время не применялся широко прецедент, созданный Верховным судом в 1877 году в деле *Munn v. Illinois*.

Решение суда позволяло законодателю вмешиваться в дела бизнеса и вводить регуляции под предлогом того, что бизнес «служит общественному интересу»¹²¹. Повод для создания прецедента – регулирование транспортировки и хранения сельскохозяйственной продукции показывает, что под резиновую формулу «общественного интереса» можно подвести решительно любой бизнес. Поэтому единственное разумное решение зафиксировать существовавшее до этого неписаное правило нежелательности вмешательства как жесткий запрет такового (см. далее). Наличие прямого вмешательства и регуляций подразумевает наличие у государства преимуществ в знании ситуации перед бизнесом, в наличии информации, недоступной рынку, и отсутствии конфликта интересов. Очевидно, что совпадение этих условий, гипотетически дающих основание обсуждать целесообразность государственного регулирования, крайне маловероятно.

При этом нет никаких оснований для утверждения, что безо всякой государственной защиты качества строительства или пищевых продуктов или даже медикаментов оно качество было ниже, чем после введения процедур согласования строительных проектов и введения и умножения контрольно-надзорных органов в XX веке. Не существует ни единой работы, которая на фактах и статистике доказала (убедительно показала) бы эффективность в смысле безопасности и качества

¹²⁰ *Spencer H. The Man Versus The State, with Six Essays on Government, Society, and Freedom* (first published 1884); ; см. также русское издание: *Спенсер Г. Личность и государство*. М.: Социум, 2007.

¹²¹ Any business that served the public interest was subject to regulation by the state government

государственного контроля более высокую, нежели рыночные методы и частные процедуры.

К последним относится конкуренция, построение многолетней репутации, частные коммерческие и некоммерческие инициативы в области контроля качества и сертификации, а также санкции за нанесенный потребителю ущерб (от административных до уголовных в зависимости от тяжести ущерба). Классическим случаем коммерческой инициативы в этой сфере служит частный страховой бизнес.

Предлагаемая конституционная норма

1. Законодательному собранию запрещено принимать законы, ущемляющие свободу производства и торговли. Законодательному собранию запрещено регулировать производство и торговлю, за исключением случаев кодификации судебных практик по спорам частных лиц. Суду запрещено создавать своими решениями правила, ущемляющие свободу производства и торговли.

2. Суду запрещено принимать решения исходя из презумпции недобросовестности предпринимателя и презумпции ограниченной дееспособности потребителя. Такие решения законодательное собрание обязано преодолеть (сделать недействительными, при необходимости и задним числом) законодательному собранию.

3. Исполнительной власти запрещено проводить проверки бизнеса для защиты потребителя, кроме как в обеспечение установленных законом прав на информацию о товарах и услугах.

4. Вмешательство судебной и иной власти обязательно для обеспечения исполнения добровольно взятых контрактных обязательств, а также по жалобам на нанесение ущерба имуществу¹²².

5. Всем ветвям власти запрещено оказывать бизнесу содействие как финансовое, так и иное.

6. Законодательное собрание обязано обеспечить исполнение настоящей статьи посредством принятия соответствующего законодательства в течение десяти лет.

¹²² Менее радикальный, но ослабленный и легче обходимый вариант – «запрещено оказывать бизнесу содействие, неравное для всех видов бизнеса, запрещены индивидуальные льготы».

В преамбуле Конституции необходимо недвусмысленно прописать идею о допущении здравого смысла и ответственности дееспособного гражданина как базовой нормы и для гражданского, и для публичного права. Это позволит в дальнейшем оперировать ссылками на здравый смысл и обычаи (делового оборота, к примеру) и отсекаать иски, основанные на допущении об ограниченной дееспособности истца (бенефициария иска), не признанного недееспособным в установленном законом порядке.

Примеры и ближайшие прототипы предлагаемой конституционной нормы

Положение декларации независимости США о естественном (данном Творцом) праве на жизнь, свободу и стремление к счастью, что в то время, бесспорно, включало вариант самостоятельного на свой риск ведения собственного дела.

Из Билля о правах, поправка 4, гарантирующая личность и имущество от произвольного захвата; поправка 3 – гарантия от постоя (один из наиболее распространенных случаев, при которых деятельность государства наносила в то время ущерб имуществу граждан и праву на частное пространство); поправка 5 в части, требующей, чтобы частная собственность не могла изыматься для общественных нужд без справедливого вознаграждения; поправка 7 – право на суд присяжных по всем делам и искам на среднюю (от 20 долл. того времени) сумму и выше и поправка 8, запрещающая «чрезмерные штрафы» в ряду с «жестокими и необычными наказаниями».

Гарантия защиты от постоя напоминает об актуальной угрозе со стороны государства частной собственности¹²³. В наше время одна из таких опасных практик – отъем собственности под предлогом нужд экономического развития¹²⁴, принявшая, например, в современной Москве благодаря экзотической трактовке статьи 222 ГК РФ гротескный и противоречащий статье 35 пункта 3¹²⁵ Конституции РФ характер. Сама пятая поправка («запрет изымать собственность для общественных нужд...») была

¹²³ О проблеме предупреждал еще пророк Самуил, говоря о перспективах назначения царя: «...а лучшие поля Ваши и виноградники Ваши... возьмет он и отдаст слугам своим [1Цар. 8:7–18]; в оригинале [Шмуэль I 8:14–15]. Правда, в установившейся традиции правительство (царь) не мог «умножать золото и серебро» – иными словами, собирать налоги ни на что, кроме военных нужд [Второзаконие 17:16–17]; подробнее [Трактат «Санхедрин» 21б].

¹²⁴ См.: Kelo vs. City of New London, подробнее [Merriam, Ross, 2006; Somin, 2015].

¹²⁵ «Никто не может быть лишен своего имущества иначе, как по решению суда. Принудительное отчуждение имущества для государственных нужд может быть произведено только при условии предварительного и равноценного возмещения».

впоследствии истолкована как указание на наличие у государства права изымать собственность для общественных нужд (хотя и со справедливой компенсацией).

Разумно предположить, что разрешение изымать собственность с компенсацией относится к военному времени и не ко всем общественным нуждам, а исключительно военным нуждам. В противном случае (возможность изъятия в целях экономического развития) необходимо принять допущение о том, что государство знает, что необходимо для экономического развития и какой конкретный объект собственности, перейдя из одних рук в другие, откроет новые возможности. Поскольку такое предположение заведомо нереалистично и к тому же создает сильнейший конфликт интересов, такую возможность целесообразно жестко пресечь на конституционном уровне, как куда более распространенную ныне, нежели проблему поста. Хотя и последняя дает хороший пример, прецедент необходимости запрета «творческого подхода» государства к правам собственности. В частности, запрет муниципальным властям пользоваться таким инструментом должен быть абсолютным, и, вероятно, его следует оставить, за жестко оговоренными исключениями, за центральными властями, действующими в случае непосредственной военной необходимости.

Из Конституции РФ 1993 года обратим внимание на статьи 34 и 35 (право на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности – 34 и право частной собственности – 35). Частично также статьи 22 и 36 (право на свободу и личную неприкосновенность, право владеть землей).

При этом, хотя очевидно, что предлагаемая норма вытекает из прототипов, она их существенно дополняет (конкретизирует, укрепляет с учетом исторического опыта). Так, к американской конституции дополнительно не фиксируются нормы, считавшиеся самоочевидными в эпоху отцов-основателей и в XIX веке (как был зафиксирован после первого же нарушения запрет избираться президентом более двух раз). К российской – предложение добавляет в явном виде общезапретительный принцип в отношении властей (гарантирующий и балансирующий общеразрешительный принцип – все, что не запрещено напрямую, разрешено в отношении частных лиц). То есть у личности есть ограниченная запретами область свободного выбора. У власти есть границы запретов, но внутри – область обязанностей, подкрепленных полномочиями.

Обязательная информация и открытость для потребителя.

Права потребителя

Специальным законом целесообразно установить минимальный стандарт требований по информации для потребителя товаров и услуг (на переходный период), в частности пищевых товаров, фармацевтической продукции (см. подробнее в главе о реформе здравоохранения). Отдельно устанавливаются требования в сфере строительства, машиностроительной и информационной техники. Частные сертифицирующие центры могут предлагать свои рекомендации по информированию потребителя, принимаемые производителем на добровольной основе.

Конкуренция и антимонопольная политика

Политика в отношении бизнеса строится, как мы отмечали в главе 3 [Лисин, Яновский, 2011] (глава о группах интересов), на допущениях о заведомой недобросовестности бизнеса и об ограниченной дееспособности (рациональности) конечного потребителя товаров и услуг.

Важной компонентой социал-либеральной идеологии¹²⁶ (мифологии) является представление об идеальных структурах рынков, взятое из учебных моделей. При этом модель рынка «с совершенной конкуренцией» объявляется идеалом и целью. Любое состояние рынка, при котором наиболее успешная фирма «имеет рыночную власть», то есть может влиять на цены, рассматривается как опасное заболевание, подлежащее лечению посредством антимонопольного законодательства и его применения.

Формально «защищаемой группой» тут является малый бизнес. Однако в целом политика, характерная для социал-либеральной идеологии, скорее враждебна ему.

В современной «либеральной» системе искусственное укрупнение достигается через навязывание двух систем контроля. Первая (старая) состоит в основном в госконтроле «ради безопасности потребителя» и «антимонопольного» (см.: Арментано «Антитраст против конкуренции»). Вторая (новая) использует

¹²⁶ Следует отметить, что ее разделяют не только социал-демократические и социал-либеральные партии (обычно входящие в левоцентристские международные союзы – Социнтерн и Либеральный интернационал). Большинство номинально консервативных партий развитых стран (обычно входят в международный приоритет заботы над защитой от насилия в спектре задач государства. Соответственно они разделяют ценности «социального государства» и придерживаются приведенных здесь концепций, отличаясь лишь меньшей активностью в проведении такой политики. Главное – они в большинстве своем не бросают вызов моральным основам антимонопольной, «зеленой», «антидискриминационной» политики.

«моральные императивы» «природоохраны» и «антидискриминации». Несение всех издержек госконтроля, как правило, по силам только крупному или очень крупному бизнесу. Временное «освобождение» мелкого бизнеса от такого контроля постепенно снимается (Elane Photography¹²⁷).

Таким образом, даже если не брать крайностей¹²⁸, антимонопольная политика и иные современные устойчивые к дерегулированию методы давления на бизнес способствуют росту монополизма при участии и помощи государства.

Еще случай «Стандард Ойл» доказал, что успешная фирма, предлагающая более качественный товар, дешевле цены совершенно конкурентного рынка, быстро растет и изменяет тем самым и структуру рынка (получая в том числе возможность влиять на цены своим предложением). Однако поскольку такое положение вещей чаще приносит выгоды потребителю, оно не создает ни повода, ни причины для государственного вмешательства.

Случай Alcoa, рассмотренный Д. Арментано [Арментано, 2005, с. 180], дал последнему основание заключить, что обвинение алюминиевого гиганта было основано исключительно на «производственной эффективности» фирмы, то есть она была признана виновной в «мастерстве, предвидении и трудолюбии». Айн Рэнд обращается к этому же процессу 1945 года в эссе «Большой бизнес – преследуемое меньшинство» [Рэнд, 2003, с. 142–143]. Она приводит цитату из решения суда¹²⁹: «Alcoa... настаивает, что никогда не вытесняла конкурентов; но мы не можем и помыслить о более эффективном способе вытеснения, чем постоянное стремление использовать любую новую благоприятную возможность, как только она появляется, и противопоставлять всякому новичку новые мощности, уже включенные в огромную структуру, имея на своей стороне преимущество опыта, связей с торговыми партнерами и элитарные кадры». Затем Рэнд эмоционально, но очень точно резюмирует результаты процесса: «Здесь беззастенчиво обнажаются смысл и цели антимонопольных законов... наказать талант за талантливость... успех за успешность и принести плодотворный гений в жертву завистливой посредственности». Заметим, что, как и в случае с «антидискриминацией», судьи вменили фирме в вину не

¹²⁷ <http://ssrn.com/abstract=2585281>

¹²⁸ Таких как ориентацию антимонопольных органов на работу с малым бизнесом, который, оказываясь, тоже может быть монополистом (согласно учению одного в прошлом леволиберального политика, перешедшего на государственную службу). Объективно такие подходы к работе полезны только для создания кормлений местным чиновникам-антимонопольщикам.

¹²⁹ См. оригинальный текст вердикта: <http://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F2/148/416/1503668/>, проверено 9 июля 2017 года.

злонамеренный вред, причиненный конкурентам, а действия, приведшие к результату, не устраивающему судей (и авторов учебников по микроэкономике).

Наша рекомендация проста. Антимонопольную политику целесообразно полностью свернуть уже в начале переходного периода, за исключением регулирования государственных монополий (контролируемых государством) до их дробления и приватизации.

Притом что сама необходимость такого переходного периода условна.

Так, в зависимости от политической конъюнктуры может оказаться целесообразным представить реформу антимонопольной политики не как отмену антимонопольного законодательства, а как его усиление. Объяснить избирателю особую опасность монополизма, поддерживаемого органами власти или чиновниками, реально при любой конъюнктуре. Потребуется отмена всех положений законодательства, связанных с оценкой монопольной власти, обоснованности цен и т.п. при концентрации усилий заново набранного органа исключительно на действиях органов власти и должностных лиц. Формально глава 3 действующего в Российской Федерации Федерального закона от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О защите конкуренции» направлена как раз на борьбу против подобных действий, что создаст видимость преемственности политики и норм. Традиции и примеры такого правоприменения в истории российского антимонопольного регулирования имеются (деятельность Московского управления Антимонопольного комитета в 1992–1993 годах). В ситуации, когда антимонопольщики своими одиозными действиями (коррупция как в Грузии 1990-х – начале 2000-х или анализ монополистов – малых предпринимателей в современной России) облегчат политическое проведение реформ даже без особых мер по их маскировке.

Переходный период

В течение определенного периода до формирования нового корпуса избирателей, негативно настроенного против регуляций и налогов, могут потребоваться переходные меры для защиты бизнеса от государственного вмешательства. Давно известны процедуры оценки регулирующего воздействия в США, по процедуре формирования квазисудебных органов, таких как отраслевые регуляторы.

В случае если для глубокого дерегулирования по политическим соображениям необходимо проводить реформу постепенно, в переходный период потребуются следующие действия.

Потребуется повысить издержки проведения проверок, резко усложнив процедуру принятия решений о них.

Необходимо будет четко (понятно для избирателя) обозначить цели реформ и продвигаться к ним, демонстрируя решительность и невозможность возвращения в исходное состояние. Заявленные цели важны не только с точки зрения ситуации в самом государственном аппарате, но и как сигнал рынку о новых возможностях. Так, страховые компании получают новые группы клиентов, заинтересованных в страховании ответственности. Свертывание государственной сертификации и лицензирования будет означать, что фирмы, давно находящиеся на рынке, равно как и новички, столкнутся с более жестким отношением в судах при рассмотрении исков потребителей. Соответственно изменится представление у судей о признаках принятия фирмой – производителем товаров (услуг) всех разумных мер по обеспечению качества и безопасности (сейчас такими индикаторами как раз и служат сертификаты и лицензии, полученные от государства).

Уход государства, потребности потребителей и страховых фирм создадут спрос на частные центры независимой экспертизы качества и безопасности товаров и услуг. Такого рода деятельность давно не является новостью для многих рынков. Однако при отсутствии государственных систем контроля качества и безопасности, равно как и государственного лицензирования таких частных центров, эта деятельность и расширится, и станет по-настоящему конкурентной. Начнется долгосрочный период строительства, а в ряде случаев – восстановления репутаций таких центров¹³⁰.

На переходный период целесообразно дополнить законодательство нормой о возмещении убытков от проверки простой процедурой – обращением в суды без четкой фиксации места обращения и стандартизированным документооборотом¹³¹.

¹³⁰ Пример агентств, оценивающих риски на финансовых рынках, показывает и возможности частного сектора в этом направлении, несопоставимые с возможностями госаппарата, и проблемы, связанные с искусственными ограничениями конкуренции между такими центрами. Ограничения налагаются посредством государственного контроля и лицензирования – см. главу о финансовых институтах в книге 2.

¹³¹ По процедуре подачи исков в России можно использовать в качестве образца нормы Закона о правах потребителя от 07.02.1992 № 2300-1 для дополнения Закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» от 26.12.2008 № 294-ФЗ.

Одной из задач является повышение для самих бюрократов альтернативных издержек приватизации надзирающего ведомства.

Нужны упрощенные процедуры, и иски в защиту неопределенного круга лиц в долгосрочном периоде должны быть серьезно ограничены / запрещены. Инициатива изменений может принадлежать:

- предпринимательским союзам;
- отдельным фирмам;
- уполномоченному органу исполнительной власти – организации потребителей.

От них могут приниматься только предложения по ограничению / изъятию действующих норм. Обратные – о введении или ужесточении новых регуляций – не рассматриваются.

Изначально делается допущение о достаточности рынка и ненужности регуляции.

Регуляция сохраняется до завершения переходного периода в случае, если представлены примеры, данные, анализ, аргументы, доказывающие необходимость регуляции и если она не признана противоречащей конституции.

Под необходимостью подразумевается безопасность для потребителя, которая не достигается механизмами рыночной конкуренции и конкурентным медиарынком (известными механизмами построения репутации). Мотивации «улучшение структуры рынка», «усиление конкуренции», «повышение качества» и прочие не рассматриваются.

При этом обосновывается безопасность как минимум наличием известного апробированного механизма государственного контроля / вмешательства и отсутствием «провалов государства».

Под доказательством подразумевается не математическое доказательство, а такое сочетание данных, примеров и такая их интерпретация, которая принимается «судом по регулированию бизнеса».

Таковой орган формируется решениями главы исполнительной власти с пожизненными (до достижения членами суда возраста 70–75 лет) назначениями.

Принятие аргументации как доказательства не препятствует последующему новому рассмотрению той же регуляции «по вновь открывшимся обстоятельствам», с дополнительными данными и примерами, как правило не ранее чем через год.

Имеющаяся процедура RIA (Regulatory Impact Analysis – процедуры оценки регулирующего воздействия, предваряющие принятие решений во многих развитых странах¹³²) как подпрограмма осуществляется инициаторами законопроекта перед внесением (то есть отдельной структурой при правительстве либо инициаторами законопроекта в парламентских фракциях самостоятельно / в сотрудничестве со специальной экспертной структурой парламента). Она (ее качество, адекватность) в случае жалобы / разбирательства в суде по регуляциям рассматривается среди других аргументов.

В течение переходного периода необходимо также решить проблему постепенной отмены норм, противоречащих новой конституционной норме.

Приказы о приостановлении действий на основании старого законодательства, предположительно противоречащего конституционной норме, и регулярная отмена таких норм законодателем по накопленным в судах жалобам.

*Механизм постепенного упрощения законодательства о бизнесе по сценарию
«сперва поправка к конституции»*

Идеальный вариант законодательства о бизнесе исчерпывается упомянутой выше статьей конституции с запретом вмешательства в дела бизнеса. Однако даже в этом случае на переходный период полезно предусмотреть процедуру демонтажа действующих систем регуляций. Самым простым было бы после принятия конституционной нормы поощрение бизнеса своими исками о приостановке действия норм собирать материал законодателю, облегчающий очищение правового поля от наслоений.

В этом случае предприниматель, столкнувшийся с административным вмешательством регулятора, подает иск с требованием о признании нормы, на основании которой проводится регулирование противоречащей конституции.

Судья либо удовлетворяет иск, либо приостанавливает действие нормы (или отдельных ее положений). В последнем случае решение публикуется в специальном вестнике и вывешивается на специальном сайте. Заинтересованные лица смогут подать аргументы в защиту временного сохранения нормы (отдельных ее положений).

¹³² См., например: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/ria.htm> – коллекция докладов; https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/inforeg/regpol/circular-a-4_regulatory-impact-analysis-a-primer.pdf; <http://www.treasury.govt.nz/regulation/regulatoryproposal/ria/handbook> – новозеландские методические материалы.

Не реже одного раза в год законодатель готовит на основании двух списков – актов, признанных несоответствующими конституции, и актов приостановленных – список на отмену норм пакетом и, в отдельных случаях, принимает решение о временном продлении действия отдельных положений законов с указанием срока действия переходных положений.

Даже формально прописанные конституционные гарантии от охоты за предпринимателем, равно как и заботы о нем, сами по себе не гарантируют от отрастания новых голов гидры регуляции. Только разумность и ответственность граждан могут поддерживать гарантии от экспансии регуляций. Эти качества должны присутствовать формально и как базовое допущение закона, и как политическая реальность, основанная на стимулах избирателей-налогоплательщиков, не желающих оплачивать услуги государственного посредника между собой и бизнесом.

Глава 5. Предложения по основам фискальной политики

Предлагаемая система вполне традиционна для классической демократии налогоплательщика и отличается лишь большим уровнем формализации, более жесткими ограничениями, накладываемыми на власти в сфере полномочий вводить налоги.

В соответствии со сценарием политических реформ по восстановлению (введению) демократии налогоплательщика (смотри соответствующее приложение¹³³) будут открываться возможности для глубоких и устойчивых фискальных реформ. Прежде всего по сокращению бремени «социальных» расходов.

Отсечение от голосования «бюрократов», других непопулярных групп, зависимых от бюджета, неадаптированных иммигрантов и их потомков (пример Эстонии и Латвии) позволит начать сокращение непомерного бремени социальных расходов, стимулировать экономический рост посредством снижения налогов и, соответственно, откроет окно возможностей для продолжения и политической и фискальной реформы. В том же направлении сработает дерегулирование – удар по привилегированному (защищенному от конкуренции) бизнесу посредством снятия барьеров, препятствующих конкуренции.

Запуск механизма роста на здоровой основе в сочетании с приватизацией таких ресурсов, как земля (в том числе недра), эфир, леса, озера, позволит не просто сбалансировать бюджет, но и начать постепенно сокращать накопленный долг без его инфляционного «растворения».

Бюджет

Бюджет мирного времени (то есть в каждый год, когда не объявлена война) необходимо будет балансировать без дефицита (без займов). Причем это представляется возможным по мере продвижения политической реформы уже в переходный период. Соответственно наращивание государственного долга без объявления войны будет запрещено (желательно, конституционно).

¹³³ Дорога к демократии налогоплательщика и война: «...Если захотите – это не сказка»: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2960966>

Бюджет принимается одновременно с налогами на каждый финансовый год. Это означает, что хотя налоговая система включена в соответствующее законодательство, введение налогов и сборов не является автоматическим. Они утверждаются ежегодно в соответствии с потребностями расходов на оборону, безопасность и правосудие, а также на погашение военных займов и процентов по ним. Изменение налогов в течение года не допускается, за исключением налогов и сборов, привязанных к ценам на биржевые товары на мировом рынке (вроде экспортных пошлин на нефть).

В федеративном государстве возможны дополнительные ограничения на право законодателя вводить налоги, связанные с распределением полномочий и обязанностей между федеральными и региональными правительствами.

Целесообразно ограничить право представительного органа повышать налоги в период кризиса, вынуждая депутатов использовать для балансирования бюджета только сокращение расходов либо рост продаж государственных активов.

Следует подчеркнуть, что именно интересы и политика властей, действующих в условиях хронического бюджетного дефицита и растущего государственного долга, несут главную ответственность за дестабилизацию и частных финансов [Yanovskiy, Zhavirinkov, 2018]. Способы дестабилизации варьируются от традиционных схем обмена поддержки государственных программ на защиту от гнева вкладчиков [де Сото, 2008, Ротбард, 2005], давления на банки с целью заставить выдавать необеспеченные кредиты своим политическим клиентам (избирателям) [Яновский, 2015, b] до относительно «безобидного» инфляционного обесценения государственного долга [Reinhart, Sbrancia, 2015]. У пенсионных фондов, несущих как и банки большую регуляторную нагрузку, велик соблазн сотрудничать с государством даже во вред клиенту.

Искусственная накачка экономики деньгами обуславливает целый ряд последствий лихорадочного поиска их прибыльного вложения или просто спасения от обесценения. Об одном из них – о переключении интереса держателей акций с прибылей (дивидендов) на курсовую стоимость акций (капитализацию) – пишет [В. Мау, 2008]. Он подчеркивает, что перестройка всей системы стимулирования менеджеров с долгосрочных задач достижения устойчивой прибыльности фирмы на задачи краткосрочного повышения курса акций не только вредит экономическому росту, но и дестабилизирует систему.

Косвенным следствием является как необходимость, так и соблазн для финансовых институтов, выбирающих между неизбежностью потерь от инфляции и шансами получения высокого дохода от игры с акциями. Естественными жертвами инфляции и таких игр являются вкладчики, включая тех, кто делает накопления на старость (особенно – принудительные накопления в виде государственных социальных платежей).

Целевое состояние (структура) бюджетных расходов, стартовое состояние в странах ОЭСР и промежуточное – по итогам погашения государственного долга и введения цензов при голосовании – приведены в табл. 2.

Налоги

Заплати налоги и голосуй

В год выборов с каждого избирателя взимается дополнительный сбор на проведение выборов, а также при выборах общенациональных властей – законодательной в парламентской и президента в президентской системе. Данный разовый сбор связан с подтверждением лояльности гражданина общему делу¹³⁴. Сбор расходуется в соответствии со специально принятым законом на покрытие актуальных нужд вооруженных сил или полиции.

Оба сбора устанавливаются как паушальные (lump-sum) налоги – каждый гражданин уплачивает одинаковую сумму¹³⁵.

Поскольку наличие мощной, сверхцентрализованной, с большими полномочиями по проверкам налоговой службы, как показывает практика, плохо совместимо с поддержанием высокого стандарта гарантий личных прав – свободы и собственности граждан, сохранение в системе инструментов косвенного налогообложения представляется необходимым (пошлины, налоги с продаж, налог на добавленную стоимость).

Новая роль прямых налогов в долгосрочной перспективе

Подоходный налог и налог на прибыль устанавливаются с единой ставкой при плоской шкале налогообложения. Налог на дарение включается в подоходный налог.

¹³⁴ Аналогичный сбор целесообразно взимать с нового гражданина-избирателя в тех же целях – подтверждение клятвы лояльности практическим действием.

¹³⁵ Введение этих сборов предлагается на первом этапе политической реформы (восстановления демократии налогоплательщика – см. подробнее гл. 12 «Технология реформ»).

В связи с особой ролью института наследования налог на наследование либо упраздняется, либо служит как учетно-статистический (ставка устанавливается на уровне 0,1% или даже 0,01% от суммы, в которую получатель наследства его оценивает в декларации, подаваемой на все доходы при отсутствии специального администрирования, то есть проверка точности оценки не производится).

Подходный налог в связи с упразднением мощной, централизованной, постоянно действующей налоговой службы превращается в источник информации о желании плательщика голосовать и спросе его на дополнительный («бизнес»-голос¹³⁶).

Подходный налог является главным (наряду с армейской службой при определенных условиях) основанием для получения привилегии избирателя (на основании данных соответствующей службы министерства финансов само министерство формирует и передает ограниченный только именами и адресами список избирателей организации, проводящей национальные выборы). Вводится данная норма постепенно, «с нового поколения»¹³⁷.

При пожертвовании на поставку чистых общественных благ половина (а в некоторых случаях при сборе ограниченного объема средств в определенные законом о бюджете фонды и более высокий процент) засчитывается в счет уплаты подходного налога.

Налог на прибыль также рекомендуется вывести из числа тщательно администрируемых. Главный смысл налога предлагается свести к информации для фондового рынка¹³⁸ (для крупных корпораций или фирм, стремящихся стать таковыми).

Паушальные налоги должны применяться существенно шире. Такой налог, в частности, понадобится для развертывания массовых частных врачебных практик (см. главу о реформе здравоохранения).

¹³⁶ Практика Бельгии и Великобритании конца XIX – начала XX века, призванная смягчить последствия введения всеобщего избирательного права. Предоставлялся плательщикам налогов на сумму, не менее установленной законом (как правило, соответствующую доходам верхних слоев среднего класса).

¹³⁷ Предлагается, начиная с определенной даты установленного года, вносить в списки избирателей лиц по достижению определенного возраста (возраста, начиная с которого возможна «эмансипация» по смыслу гражданского права), выплативших в период между выборами не менее установленной суммы подходного налога.

¹³⁸ Сочетание внешнего аудита и информации о фактической уплате этого налога дает определенную информацию участникам рынка о состоянии дел в корпорации.

Косвенные налоги – переходный период

При отмене льготы по НДС для экспортных товаров и услуг (возврат НДС) администрирование налога существенно упрощается и появляется возможность снижения его ставок.

Возможен вариант НДС с регрессивной ставкой. Частные фирмы, уплатившие по обычной ставке как сумму на одного занятого, так и общую сумму по этому налогу, превышающую определенные нормативы, до конца отчетного периода платят НДС по заметно пониженной ставке.

Налог с продаж грубее НДС, но намного проще администрируется, поэтому его целесообразно сохранить надолго. Продолжают взиматься таможенные пошлины (они составляли большую часть доходов федерального правительства США в XIX веке, например) и экспортные пошлины на узко ограниченный список товаров (нефть, нефтепродукты, газ).

Налоговые споры и налоговые органы

Налоговые споры в принципе выводятся из сферы уголовного права (то есть переводятся в административные правонарушения).

Земельный налог вводится вместо налога на недвижимость с целью стимулировать эффективность использования земельных участков. То есть вложения в участок (постройки, удобрения и т.п.) не входят в сумму облагаемого налогом имущества.

Это позволяет весьма существенно упростить оценку недвижимости (осуществляется по зонам на основе сделок купли-продажи земельных участков) и исключает потребность создания сколько-нибудь крупной бюрократической структуры для решения данной задачи.

Налоговая служба не выделяется из состава министерства финансов и подчиняется заместителю министра, ответственному за планирование и исполнение доходной части бюджета. Она лишена большей части нынешних своих полномочий¹³⁹. Возможно законодательное требование переустройства этой структуры заново при каждой смене главы исполнительной власти (что объективно снижает бюрократический вес ведомства).

¹³⁹ В частности прав произвольно в широких пределах рассчитывать штрафы или прощать их.

Переходный период

Продолжительность переходного периода в значительной степени связана с решением двух проблем. Первая – восстановление естественного воспроизводства относительно законопослушного и квалифицированного населения (средний класс, предприниматели). Поскольку прекращение государственного вмешательства осуществимо быстро, старт процессу можно задать без особых отлагательств. Однако восстановление утраченных или резко ослабленных социальных навыков потребует от десяти до 20–25 лет (с рождения и выхода на рынок труда, брачный «рынок») нового поколения.

В течение этого периода сначала резко растёт, но потом ослабевает, постепенно снижаясь до нуля, давление на бюджет обязательств по государственным пенсиям. Новые поколения стимулируются к частным сберегательным (страховым) схемам на период нетрудоспособности. Часть населения сделает большую или меньшую ставку на детей как на пенсионный актив.

Какие-либо ограничения на совмещение приработков или постоянной занятости с получением даже государственных пенсий снимаются немедленно.

В течение этого же периода или даже быстрее реально восстановить и навыки благотворительности и волонтерства (тем более что этот процесс стартовал, хотя и медленно, еще в 1990-е годы).

Любые рентные поступления от природных ресурсов не могут инвестироваться. При наличии государственного долга они полностью расходуются на его обслуживание и погашение. После решения этой проблемы аккумулируются в стабилизационном или ему подобных фондах.

Страховая сеть – приватизация. В большинстве стран, в том числе в России, государство удерживает огромные земельные владения, приватизация которых могла бы иметь двойной эффект. Кроме облегчения на время бремени обязательств бюджета произошло бы усиление стимулов к частным инвестициям (прежде всего в строительство).

Сокращение расходов должно иметь приоритет перед сохранением (не говоря уже о повышении) налогов.

Либерализация части рынков также способна вызвать и рост налоговых поступлений, и новые возможности приватизации.

Речь идет о либерализации медиарынка с продажей частотных полос удерживаемых государством, равно как и земельных ресурсов.

Первые мишени для снижения – налоги и отчисления с фонда заработной платы, непосредственно влияющие на стимулы к расширению производства товаров и услуг.

Постепенные сокращения проверочных полномочий налоговых органов необходимо начать уже в краткосрочной перспективе, прежде всего сократив сроки ретроспективных проверок и возможности начислять пени по недоплатам налогов, выявленных в ходе таких проверок. Также целесообразно усложнить процедурно само принятие решений о проведении проверок и ограничить сверху их число с тем, чтобы добиваться постепенного снижения издержек фирм, некоммерческих организаций и частных лиц на налоговую отчетность и на уплату налогов.

Приоритетным направлением сокращения полномочий налоговых органов уже в краткосрочной перспективе должно стать ограничение полномочий (с ликвидацией возможности принятия решений по собственному усмотрению) по расчету штрафов-пеней и т.п. Сама процедура и параметры штрафов и пеней не должны противоречить запрету американского Билля о правах назначать чрезмерные штрафы. В странах с традицией независимого и уважаемого суда, не столь мощной как в США, логично было бы вообще запретить налоговым органам назначать пени. При установлении факта просроченной уплаты налога лицо, допустившее уплату, должно быть извещено. Спустя разумный срок (не менее двух месяцев – для возможности оспорить решение налоговых органов в суде), могут начать взиматься пени в размере рыночной ставки процента.

Наложение дополнительных санкций возможно только через суд и только на основании доказанного факта злоумышленного уклонения от налога. Злоумышление не может устанавливаться автоматически даже при наличии ясного законодательства и известной правоприменительной практики. Последнее может учитываться только в отношении крупных корпораций с собственными юридическими службами, которым такие практики наверняка известны.

Целевые показатели и последовательность предлагаемых действий представлены в табл. 1.

Вывод: все налоги, не просто администрируемые с высокими издержками, но и требующие значительных полномочий сборщиков налогов для определения налоговой базы (оценка доходов, стоимости недвижимости, исчисление прибыли фирмы), в долгосрочной перспективе неприемлемы и должны быть упразднены.

Предлагаемая замена – формально сохраняемые подоходный налог и налог на прибыль меняют и задачу, и экономическое содержание данных налогов.

Таблица 1. Ориентировочные показатели налоговой нагрузки как доли в ВВП по основным налогам

Налог	Начальная стадия реформ	Продвинутая стадия реформ ¹⁴⁰ : доля в ВВП, %	Целевое состояние: доля в ВВП
Прямые			
Подоходный	Плоский, снижается	Прекращается 5–6 ¹⁴¹	1,5–3
На дарение и наследство	Выравниваются с плоским подоходным налогом	администрирование: (декларации перестают проверяться)	
На прибыль		0,2 ¹⁴²	0,1
На недвижимость	Преобразуется в земельный	0,5–1 ¹⁴³	0,5–1
«Социальные» налоги и отчисления	Постепенно снижаются по мере сокращения соответствующих расходов и по мере роста частных сбережений и частной благотворительности		1–3 ¹⁴⁴ Полное вытеснение 0

¹⁴⁰ На этой стадии, по меньшей мере полностью, выплачен государственный долг при давней традиции бездефицитного бюджета.

¹⁴¹ В настоящее время среди развитых стран, по данным ОЭСР (OECD country profiles или здесь: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-personal-income.htm>), через подоходный налог собирается от 6% ВВП в Японии до 13% в Исландии при рекордных 24–25% ВВП в Дании. В Чили подоходный налог дает 1,5% ВВП. В среднем – в пределах 8,5% ВВП.

¹⁴² Средний по ОЭСР уровень в последние годы 2,7–2,8%: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-corporate-profits.htm>

¹⁴³ Средний по OECD 1,7–1,8% при рекордной нагрузке в Великобритании 3,8–4,1% ВВП: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>

¹⁴⁴ В настоящее время составляют 8,6–9% ВВП в среднем по ОЭСР. В сумме с payroll tax (на зарплату или на занятость в фирме) 9–9,4%: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-payroll.htm>, 0,4%, <https://data.oecd.org/tax/social-security-contributions.htm> 8,6–9%

Налог	Начальная стадия реформ	Продвинутая стадия реформ ¹⁴⁰ : доля в ВВП, %	Целевое состояние: доля в ВВП
Предвыборный налог	Вводится как паушальный (lump-sum), единый для всех размер платежа	0,1	0,5
Иные паушальные	Постепенно расширяются – малый бизнес, врачебные практики	0,5	2–3
Косвенные			
НДС	Остаются	5–7 ¹⁴⁵	Упраздняется 0
С продаж	существенными,	2–3	2–3
Таможенные пошлины	значение (удельный вес в налоговых поступлениях) повышается	Остаются для стран с некооперативным поведением властей	1
Итого (налоговая нагрузка на экономику, % ВВП)		16–25 ¹⁴⁶	7–10

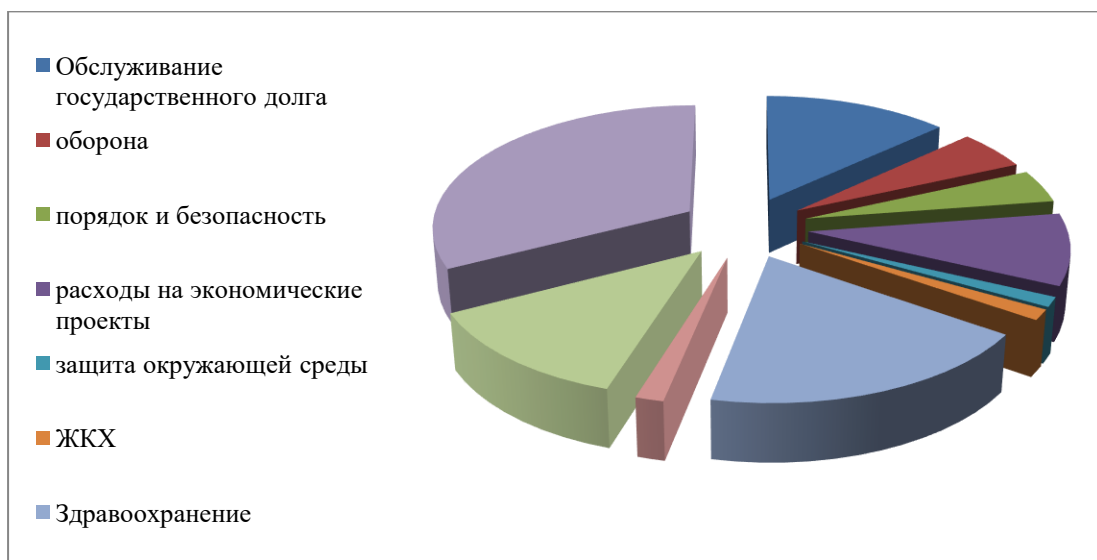
В условиях России и иных стран, где значительная часть доходов бюджета состоит из рентных платежей за использование природных ресурсов (в частности, экспортных пошлин), соответствующие показатели будут в течение длительного периода отличаться от обозначенных в табл. 1.

¹⁴⁵ В настоящее время средний уровень суммарно НДС и налога с продаж по ОЭСР составляет 10,3–10,9% ВВП: <https://data.oecd.org/tax/tax-on-goods-and-services.htm>

¹⁴⁶ В настоящее время общее налоговое бремя по странам ОЭСР в среднем составляет 32–34%: <https://data.oecd.org/tax/tax-revenue.htm>

Структура расходов расширенного правительства в среднем по странам ОЭСР за 2015 год. В таблице представлены доли расходов в процентах. Использована классификация ОЭСР.

Обслуживание государственного долга	Оборона	Порядок и безопасность	Расходы на экономические проекты	Защита окружающей среды	ЖКХ	Здравоохранение	Отдых, культура, религия	Образование	Социальная защита
13,2	5,1	4,3	9,3	1,3	1,4	18,7	1,5	12,6	32,6



Источник: Government at a Glance 2017 OECD 2017, p.77 Table 2.32. Structure of general government expenditures by function, 2015: <http://dx.doi.org/10.1787/888933534784>
<http://dx.doi.org/10.1787/888933534784>

Продвинутый этап реформ – бюджет регулярно сбалансирован, государственный долг полностью выплачен, помощь бедным (пенсии, иная помощь бедным, включая лечение и обучение) взята на себя разрастающимся «третьим сектором» (частной благотворительностью). Большая часть расходов на образование и здравоохранение финансируется некоммерческими организациями страхового типа, значительная часть – частными лицами напрямую на коммерческой основе. Помощь семьям военнослужащих, ограниченно трудоспособным ветеранам остается ответственностью центрального правительства. То же относительно полицейских – соответствующего уровня власти.

Политически ситуация зафиксирована тем, что большинство избирателей голосуют уже на основе цензов, а также новыми конституционными запретами, наложенными на власть (такими как попытки помочь экономике, строить дороги и электростанции и т.п.).

Обслуживание государственного долга	Оборона	Правовой порядок и безопасность	Расходы на экономические проекты	Защита окружающей среды	ЖКХ	Здравоохранение ¹⁴⁷	Отдых, культура, религия	Образование	Поддержка нетрудо- способных нужда- ющихся
0,0	50,0	16,0	0,0	0,0	0,0	15,0	0,0	4,0	15,0

Переносим соответствующие расходы в разделы «Оборона» и «Правовой порядок...», получаем:

¹⁴⁷ Здесь, а также в расходах на образование и здравоохранение наиболее очевидными целевыми группами являются ветераны, вдовы и сироты погибших на службе военных и полицейских, хотя, вероятно, круг получающих поддержку будет на этом этапе существенно шире.

Обслуживание государственного долга	Оборона	Правовой порядок безопасность	Расходы и экономические проекты	на Защита окружающей среды	ЖКХ	Здравоохранение	Отдых, культура, религия	Образование	Поддержка нетрудо-способных нуждающихся
0,0	70,0	20,0	0,0	0,0	0,0	5,0	0,0	0,0	5,0

Целевое состояние:

Обслуживание государственного долга	Оборона	Правовой порядок безопасность	Расходы и экономические проекты	на Защита окружающей среды	ЖКХ	Здравоохранение	Отдых, культура, религия	Образование	Поддержка нетрудо-способных нуждающихся
0,0	70–75%	20–25%	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Как вернуть семье и обществу функции государства, пытавшегося вести к счастью

Глава 6. Приватизация семьи и частной жизни

Мы подробно рассмотрели ранее [Яновский, Лисин и др. 2011; Yanovskiy, , 2023; Yanovskiy, Zhavoronkov, Shestakov, 2013] тяжелые проблемы и серьезные угрозы, вызовы свободной личности и обществу, исходящие из «современных» (с учетом исторического опыта, скорее, архаичных) концепций государственного вмешательства в дела семьи.

Мы показали, что моральные основания для такого вмешательства еще более сомнительны, чем их практическая полезность.

Основные инструменты такого вмешательства:

- концепция вытеснения родительской власти и ответственности принципом универсального вмешательства в воспитание «в интересах ребенка». То есть допущение о том, что чиновник лучше осведомлен о таких интересах, чем родители;
- право государства на вмешательство в любые аспекты отношений между супругами, основанное на допущении о том, что любой мужчина по природе есть свирепый хищник и насильник; впрочем, в случаях, когда есть основания подозревать наличие мощного культурного фундамента, под таким допущением оно как раз не применяется.

Авторы далеки от утверждения о том, что никакое вмешательство государства и общества не оправдано ни при каких обстоятельствах. Есть два очевидных исключения.

Первое – вмешательство государства по стандартным полицейским основаниям – в силу наличия поддержанных государственным обвинением данных об угрозе жизни и здоровью детей, а равно и других членов семьи. *Второе* – дело общества – необходимая помощь специалистов (врачей, психологов, просто более опытных родителей).

В первом случае прокурор, поставивший подпись под санкцией на вмешательство, должен нести ответственность по закону, если вмешательство не только не выявило нарушений, но и в ходе жалобы семьи установлено, что основания

для вмешательства изначально были сомнительными. То же касается соседей, друзей, учителей, давших сомнительной точности показания.

Во втором случае вмешательство может быть только добровольным – по взаимному согласию специалистов, предлагающих услуги и родителей (супругов). Причем во многих ситуациях платность услуги стимулирует относиться к полученным рекомендациям всерьез.

Одной из ключевых компонент семейной жизни и при этом часто анализируемой экономистами является институт наследования. Мы вынесли анализ этого института в отдельное приложение как ввиду значимости, так и ввиду объема, сопоставимого с настоящей главой. Проблемы, связанные с ним, находятся как бы на стыке данной главы, проблем гарантии частной собственности и налогообложения. Право наследования наиболее активно подвергается атакам врагов свободной экономики и личных прав. Маркс и Энгельс не случайно сделали главными мишенями своих атак семью и частную собственность. Разрушение этих двух институтов делает общество рыхлым, атомизированным и в перспективе легкой добычей для всемогущего правительства. Право наследования, являющееся естественной связкой двух базовых институтов цивилизованного свободного общества, анализируется нами во внешнем приложении «Почему не может быть процветающего общества без уважаемого права наследования»¹⁴⁸.

Возвращение ответственности от государства – семье

Наши рекомендации основаны на двух принципах.

Первый – принцип минимизации государственного вмешательства. Он включает жесткие ограничения вмешательства (закрытый список оснований – обоснованные подозрения в совершении тяжких уголовных преступлений, уравновешенные компенсациями и наказаниями за нарушение неприкосновенности частной жизни, если основания для подозрений не удовлетворяли установленному законом стандарту) без обращения членов семьи. Признание заведомой ошибочности презумпции того, что государство лучше мужа защищает интересы жены и лучше родителей – интересы детей. В тех немногочисленных случаях, когда вмешательство в поведение мужа или родителей действительно необходимо для спасения жизни (предотвращения увечий), – оно осуществимо на основании классических норм

¹⁴⁸ <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3119967>

уголовного права по защите жизни, здоровья и достоинства человека (включая детей). Помощь женщинам и детям, страдающим от семейного насилия, также возможна и желательна на основе частной инициативы – территориальных и религиозных общин и т.п. Только прекращение вмешательства изменит стимулы родителей и мужчин в сторону взятия на себя большей и большей ответственности (прекращение того, что социолог Элен Смит (Helen Smith) назвала «забастовкой мужчин»¹⁴⁹).

Государство должно уважать свободу частных лиц, которая неразрывно связана (как показано в главе о защите капитализма) с личной свободой. Выбирая супругу (супруга), мы дискриминируем, как правило, множество потенциальных кандидатов разных рас и вероисповеданий. И если мы склонны, в том числе в собственных долгосрочных интересах, быть верными супругами, то мы выбираем политику дискриминации раз и навсегда. Свободный человек не может спрашивать разрешения у государства на дискриминацию, как он не спрашивает разрешения на свою свободу (на одном из важных следствий из этого мы подробнее остановимся далее).

Второй принцип – постепенная передача самим супругам и родителям ответственности за семью, отношения в семье и за процедуру развода. Включая оговоренные в семейном контракте обязательства, правила и ответственность за их нарушение (неисполнение). То есть при разводе восстанавливается опция «развода по вине одного из супругов»¹⁵⁰. На переходный период имеет смысл ввести (включить в закон, утвердить законом) типовой семейный контракт или несколько вариантов такового¹⁵¹ (такое вполне возможно, если соответствующие полномочия в федеративном государстве делегированы субъектам федерации и они утверждают свои варианты типовых семейных контрактов).

Повышение родительской ответственности немыслимо без восстановления в той или иной форме концепции «родительской власти». Сделать институт брака

¹⁴⁹ О некоторых симптомах и опасных последствиях снятия государством ответственности с мужчин писал также известный социопсихолог Филип Зимбардо (Philip Zimbardo).

¹⁵⁰ Отказ от классического инструмента, при котором при всех (в целом разумных) издержках «некооперативный» супруг наказывался в случае распада семьи, не способствовал ни повышению морали, ни стабилизации семейных отношений. Напротив, заведомо некооперативный супруг получил фору в борьбе за активы и распределение ответственности по итогам развода. В настоящее время некоторые нормы «развода по вине» фактически остались, но только ответственность по ним несет почти исключительно мужчина.

¹⁵¹ Такие контракты все еще распространены в США и некоторых странах Европы. При этом за основу следует брать не современные образцы, разработанные с учетом норм, поощряющих вмешательство государства в дела семьи, и радикальной идеологии «равенства» в смысле одинаковости полов и симметрии их способностей и обязанностей. Вероятно, образцы столетней давности окажутся более подходящим материалом.

притягательным невозможно без установления (восстановления) разумного баланса прав и обязанностей, при котором одна сторона несет больше обязанностей по заработку и содержанию членов семьи (в том числе и бывших), но и имеет большие права при принятии решений внутри семьи (действия в гражданском обороте) и при разводе. В большинстве случаев, очевидно, этой стороной будет мужчина, однако в соответствии с брачным контрактом не исключается подобная опция и для женщин.

Развод ни при каких обстоятельствах не должен превращаться в инструмент в руках государства для масштабного перераспределения собственности и / или разгрома бизнеса политического оппонента (дело Берлускони в Италии).

Недопустимы нормы и практики, исходящие из равного вклада супругов в «совместно нажитое» имущество, и стремление уравнивать оное при разводе путем дележа поровну. Отказ от таких норм и практик усилит стимулы к разделению труда в семье и предотвратит значительное число разводов.

Реализация рекомендаций потребует принятия законодательства о защите семьи, напрямую запрещающего вмешательство с целью «улучшить ситуацию», а не спасти от достоверной угрозы. Такой закон должен напрямую ссылаться и узаконить «доктрину Мэтью Хэйла»¹⁵² (Matthew Hale doctrine), изначально сформулированную, судя по историческому контексту [Brand, Getzler, 2012; Judges and Judging, p. 264], с целью гарантий неприкосновенности частной жизни, а вовсе не для угнетения женщины.

Также потребуется денонсировать Конвенцию о правах ребенка¹⁵³ с целью формально и торжественно поставить вне закона концепцию действий государства «в лучших интересах ребенка». Концепцию не только идеологически тоталитарную, но и технически (фактически) несостоятельную. Допущение о том, что чиновник, не имеющий личного интереса (если не считать интереса сделать карьеру на чужом горе), лучше осведомлен об интересах конкретного ребенка из конкретной семьи, чем его собственные родители, не выдерживает никакой добросовестной критики. Не говоря уже о моральной стороне такого возмутительного допущения.

¹⁵² Сформулирована в середине XVII века, текст впервые опубликован в 1736 году.

¹⁵³ Единственное «право», которое предоставлено сим документом ребенку, – быть в своих лучших интересах отнятым у своей семьи без определения причин и четких критериев отъема, см. статью 9 Конвенции: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/childcon.shtml

При реализации предложений встанет серьезная проблема разграничения между вмешательством в частную жизнь и правами ребенка, гражданским долгом вмешаться в его защиту при наличии явной угрозы жизни и здоровью.

Необходимый запрет государству вмешиваться в детали частных коммерческих и некоммерческих отношений, если нет обращения в суд о нарушении договора (о чем мы писали в главе «Защита капитализма»), сама по себе укрепляет естественное разделение труда между мужчинами и женщинами¹⁵⁴, прекращая войны с частной дискриминацией, в том числе и при найме (последствия таких войн – завышенная занятость женщин на рынке труда, упущенные выгоды от разделения труда, ослабленные семейные отношения: [Yanovskiy, 2023]).

Еще Адам Смит [1776] выделил разделение труда как один из мощнейших факторов повышения производительности труда. Давид Рикардо [Ricardo, 1821] показал, что даже относительные преимущества могут стать основой эффективного, взаимовыгодного разделения труда. Например, если допустить, что женщины могут выполнять любые работы намного лучше (быстрее), чем мужчины (имеют абсолютные преимущества по производительности труда во всех видах занятости), деторождение останется приоритетной сферой специализации женщин, так как тут абсолютные преимущества достигают максимальных значений. А значит, некоторые виды деятельности будет выгодно оставить мужчинам.

Реальное распределение абсолютных преимуществ по видам деятельности между мужчинами и женщинами несколько сложнее предложенной выше умозрительной схемы¹⁵⁵.

Тогда логично предположить, что разделение труда между мужчинами и женщинами¹⁵⁶ сулит невероятные преимущества. Естественный характер и преимущества такого разделения отметил Г. Беккер [2003/1978¹⁵⁷], отказываться от которых было бы по меньшей мере неосмотрительно.

Президент США Грувер Кливленд выделил именно разделение труда как основу даже политического взаимодействия полов: «Разумная и ответственная женщина не желает голосовать. Позиции, занимаемые мужчиной и женщиной в

¹⁵⁴ См. дополнительный материал «Асимметрия способностей полов и возможности разделения труда»: <https://ssrn.com/abstract=3061730>

¹⁵⁵ См. там же.

¹⁵⁶ В дальнейшем мы будем пользоваться термином «разделение труда», каковой – если не будет оговорено иное – и будет означать разделение труда между мужчинами и женщинами.

¹⁵⁷ Человеческое поведение. Экономический подход / Human Behavior. Economical Approach.

построении нашей цивилизации, были приписаны давно высшим разумом»¹⁵⁸. Мы не заходим в своих предложениях так далеко, предпочитая универсальные цензы на получение избирательной привилегии. Однако мы бы не рекомендовали читателю смотреть свысока на президента Кливленда. Высокоморальная и мудрая жена государственного лидера способна, за редкими исключениями, оказать обществу несравнимо более ценные услуги, нежели став посредственным государственным лидером¹⁵⁹. То же нередко может оказаться верным и на уровне избирателя.

Тем не менее, отказ от такого разделения труда наблюдается как одна из искусственно насаждаемых тенденций на рынке труда в развитых (урбанизированных, точнее) странах в течение уже примерно столетия. Эпизоды вынужденного замещения в катастрофических обстоятельствах мировых войн (и отечественных репрессий) продолжился в политике государств. В настоящее время – в виде мер по «борьбе с гендерным неравенством». Фактически речь идет о борьбе с отличиями в структуре занятости мужчин и женщин в течение по меньшей мере последних 40–60 лет. И эту борьбу необходимо прекратить. И чем скорее, тем лучше.

Такой отказ и постепенное возвращение к оптимальным соотношениям занятости, безусловно, приведет к значительному сокращению выхода женщин на рынок труда с нынешних 60–75% до уровней, которые сложно предсказать. Вероятнее всего они будут не ниже 20%, долгое время наблюдавшихся в США в конце XIX – первой половине XX века (см. данные в статистическом приложении к книге). Также маловероятно, что такая занятость сохранится на уровне свыше 40%, по крайней мере в пересчете на полный рабочий день. Мужская занятость, по всей видимости, вернется с нынешних 70% в большинстве стран к долгосрочным 85–90%, наблюдавшимся до начала экспериментов на рынке труда (см. там же).

В приложении к данной главе нами предлагается вариант процедуры для баланса между реальной угрозой и правом на частную жизнь.

¹⁵⁸ «Sensible and responsible women do not want to vote. The relative positions to be assumed by men and women in the working out of our civilization were assigned long ago by a higher intelligence.». Grover Cleveland's "Woman's Mission and Woman's Clubs" [1905]: <http://net.lib.byu.edu/~rdh7//wwi/comment/luachuca/H12-03.htm>

¹⁵⁹ Сравним, для примера, действующего канцлера ФРГ Ангелу Меркель с супругой бывшего канцлера Г. Коля Ханнелорой. Последняя ненавидела публичную политику и не лоббировала ни одной вредной идеи. Первая леди США Нэнси Рейган лоббировала таковые, судя по воспоминаниям бывшего советника президента профессора Р. Пайпса [Пайпс, 2000], однако безуспешно. При этом она оказывала супругу значительную моральную поддержку, безусловно, необходимую ему в его работе, каковая принесла, так же как и в двух германских примерах, исторические результаты.

О вмешательстве в отношения между супругами: «изнасилования» в браке и настоящие изнасилования. Развод по вине одного из супругов

Женщина выбирает себе мужа с издержками, близкими к нулю. Это не относится в нормальных условиях к мужчине. «Традиционные» (лучше сказать – «классические») требования к нему – как раз нести значительные издержки по поиску невесты и по ухаживанию. Во многих культурах существует вполне достойный обычай, возлагающий на молодого мужчину также и бремя расходов на свадьбу (обычай, рациональный смысл которого – оповещение в запоминающейся форме возможно более широкого круга знакомых о взаимных обязательствах молодых).

Разумно сделать издержки следующего выбора и дамы, и мужчины существенно более высокими, с тем чтобы выбор делался более осторожно и осмотрительно.

Поиск пары сопряжен с заметными, иногда с высокими, но разумными издержками. В гигантском большинстве случаев женщина находится в одном доме и ложится в постель со своим мужем добровольно.

Подстрекательство женщины использовать в неизбежных внутрисемейных конфликтах такое средство, как жалобу на изнасилование в браке, ведет к следующим последствиям¹⁶⁰. Отозвать жалобу женщине уже не дают¹⁶¹. Судьба самой женщины и ее ценного актива – семьи попадает в руки тех, кого она не может выбирать: в руки полицейских, прокуроров и судей [Yanovskiy, Zhavoronkov, Shestakov, 2013].

Альтернатива – покинуть мужа в случае тяжелого конфликта и поселиться отдельно в современной рыночной демократии – сопряжена с издержками, но не запретительно высокими. В конечном итоге это вопрос денег, и денег разумных. Утверждать, что такого выбора нет, почти равносильно утверждению о том, что любая женщина готова жить с мужчиной из-за денег. Строго тому же эквивалентно приравнивание использования мужчиной служебного положения, угрозы увольнения для вступления в связь к изнасилованию. Даже в УК РСФСР последнее деяние квалифицировалось как отдельное, куда менее опасное, нежели изнасилование¹⁶². Здесь также издержки альтернативного решения – оставить место работы, связанное

¹⁶⁰ В данном случае мы имеем в виду не насилие, повлекшее телесные повреждения, а широко распространенную концепцию, в которой «изнасилованием» считается действие, когда женщина сказала «нет», что, разумеется, в семье подтвердить или опровергнуть не представляется возможным.

¹⁶¹ См. пример дела R. v. J.A. (Canada): <http://scc.lexum.org/decisia-scc-csc/scc-csc/scc-csc/en/7942/2/document.do>

¹⁶² Статья 117 УК РСФСР 1960 года – изнасилование в самой «легкой» форме без угрозы убийства и причинения телесных повреждений – от трех до семи лет, статья 118 – понуждение к вступлению в половую связь по служебной зависимости, наказание – на срок до трех лет.

с унижениями, и найти другое место работы, – не могут рассматриваться как орудие действительно ужасного преступления с использованием настоящего насилия.

Аргумент защиты свободы выбора женщины в обоих случаях не просто неубедителен, но глубоко аморален и оскорбителен для большинства женщин.

Принципиальным вопросом в оценке преступлений в половой сфере является наличие доказательств ее недобровольности. Зачастую (особенно если речь идет «о домогательствах», «использовании служебного положения») в мире начинает складываться практика, в которой голословные утверждения потерпевшей (дело бывшего президента Израиля Кацава, осужденного спустя много лет за якобы «домогательство», известное лишь со слов потерпевшей без каких-либо вещественных доказательств) или даже третьих лиц (дело Клинтона, дело Берлускони) без каких-либо вещественных доказательств начинают приниматься на веру или по крайней мере всерьез обсуждаться.

Вспомним знаменитое дело об импичменте Билла Клинтона. Оно было построено не на оценке его личной жизни¹⁶³, а на голословном утверждении, что, якобы, он заставлял свою подружку лгать под присягой (что она отрицала, и доказательств обратного не было). Единственным бесспорным фактом была его собственная ложь под присягой, не давшая эффекта, достаточного для принятия решения об импичменте, требуемого большинством.

Обоснование рекомендации

В контексте теории и практики общественного выбора одинокая и зависимая от неизбираемых бюрократов женщина является естественным союзником гражданских (не военных) бюрократов и «левых» (то есть сторонников государственной опеки от колыбели до могилы) политиков. Понятен интерес этих политиков и доминирующих по численности, полномочиям и бюджету бюрократов к увеличению числа одиноких женщин.

Требования и достижения в резком упрощении уголовного процесса против мужчин, подозреваемых в насилии¹⁶⁴, снятие презумпции невиновности под

¹⁶³ Итог дела объясним похвальной безгловностью части консервативных оппонентов Клинтона и удивительной терпимостью союзниц-феминисток, которые предпочли в данном случае сделать выбор, полностью противоположный тому, который они делали, если речь не шла о политическом союзнике. Ни одна из крупных фигур этого движения и ни одна из феминистских организаций не предъявили Клинтону обвинения в изнасиловании с использованием служебного положения – хотя бы в виде моральной претензии.

¹⁶⁴ Кроме мужчин, принадлежащих к союзным левым партиям и близким к левым идеологиям: см., например, главу о таких идеологиях в книге 3.

предлогом невозможности в противном случае защитить права женщин не нуждаются в дополнительных комментариях и оценках (см., например [Regan, Kelly, 2003; Birman, 2009, p. 3]) – в последнем случае низкий процент осужденных по делам об изнасилованиях представляется не естественной проблемой такого типа дел, а как доказательство необходимости упрощения – ослабления прав обвиняемого и его адвоката). Низкий процент осуждений или непропорционально легкие наказания неприемлемы только в случае массовых атак, подобных площади Тахрир в Каире в 2011 году¹⁶⁵ или в Кельне в новогоднюю ночь 2016 года. Но и в этих случаях необходимости отказываться от презумпции невиновности нет.

Проблема в данной ситуации – далеко не только узаконенное вмешательство государства в частную, интимную жизнь. Проблема в самом полномочии государства делать это, причем по упрощенной процедуре, как доказывают приведенные прецеденты.

Граница между виновностью и невиновностью в таких делах принципиально отсутствует. Виновность устанавливается, таким образом, исключительно по жалобе или по самоговору.

В прошлом в большинстве дел по реальным изнасилованиям в развитых странах граница между флиртом и преступлением устанавливалась¹⁶⁶ достаточно легко. Ее практически неизменным атрибутом являлось отсутствие прежнего знакомства жертвы (жалобщицы) и обвиняемого. Принадлежность большинства обвиняемых к новым привилегированным группам (союзным левым – исламистам) создала новый политический фон, при котором наказания за по-настоящему опасные деяния стали политически нежелательными (неполиткорректными). Идеологическая потребность размыть границу опаснейшего преступления так, чтобы вывести союзников из-под удара и из-под критики стала дополнительным фоном, на котором разворачиваются новые нормы и практики применения норм об изнасилованиях, домогательствах и т.п.

В прошлом одной из основных проблем дел о настоящих изнасилованиях было как раз проведение четкой границы между грубым или иным дурным

¹⁶⁵ Чудовищный масштаб насилия против женщин, свойственный определенным культурам, отметила даже левая, дружественная исламистам, британская газета *The Guardian*: <http://www.theguardian.com/world/2013/jul/05/egypt-women-rape-sexual-assault-tahrir-square> – в контексте обвинений противников исламистского президента Мурси в 2013 году (оговорившись, что и в 2011 году такое не было редкостью: <http://www.theguardian.com/world/2013/jan/27/tahrir-square-sexual-assaults-reported>)

¹⁶⁶ Точнее, полоса между ними существенно сужалась.

поведением ухажера и собственно изнасилованием. Прежде всего по вопросу о добровольности.

Поэтому обычно старались установить:

– были ли предполагаемая жертва и предполагаемый насильник ранее знакомы;

– каков был характер их отношений до подачи жалобы (чем ближе, тем менее вероятным было признание обвиняемого виновным из-за сомнений в недобровольности, и наоборот);

– образ жизни и поведение предполагаемой жертвы и др., с тем чтобы отделить настоящее изнасилование от попытки использовать уголовную юстицию для расправы или мести.

Другие параметры, уточняющие границу: сопротивление жертвы, крики и т.п. (классический библейский вопрос: «почему не кричала», особенно в отсутствии травм, свидетельствующих о насилии принуждения к акту; последние собственно являются одним из лучших способов установить границу).

Такой путь установления виновности, как часто отмечают [Burman, 2009], крайне трудоемок. Однако трудности установления виновности не являются оправданием ни для ослабления презумпции невиновности, ни для упрощения процедуры следствия в смысле предоставления форы обвинению против защиты.

Вероятнее всего именно в этом и была, как упомянуто выше, «Matthew Hale doctrine», сформулированная в эпоху наработки прецедентов, кодифицированных Habeas corpus Act, и борьбы за укрепление гарантий от злоупотреблений в ходе следствия с целью предотвращения произвольных арестов и посадок [Brand, Getzler, 2012].

Очевидно, что вмешательство с целью пресечения опасного насилия или наказания за уже совершенные насильственные преступления против членов семьи необходимо. И такие преступления наказывались и до последнего наступления государства на семью. Встречаются пограничные ситуации, когда потребность во вмешательстве неочевидна. Процедура принятия решений в таких ситуациях должна балансировать необходимость защиты с опасностью произвольного и необоснованного вмешательства. Вариант такой процедуры мы попробуем предложить во внешнем приложении.

Представляется необходимым введение конституционного запрета на вмешательство государства во внутрисемейные отношения. Как в отношения между

супругами, так и в отношении родителей и детей. В преамбуле закона о введении такой нормы (в случае принятия новой Конституции – в преамбуле к Конституции) следует сослаться на пятую заповедь, четко противопоставив ее подходу принудительной государственной заботы и опеки: «почитай отца и мать», а не министра просвещения или социального работника. Желательно также обозначить – как частный случай – и запрет препятствовать выбору родителями учебного заведения¹⁶⁷.

Поскольку запрет убийства не делает различий между чужими или близкими людьми, он является основной легитимной причиной вмешательства государства в частные дела и может быть оговорен в статье о базовых правах (на жизнь, свободу и частную собственность).

Выводы и основные рекомендации

Главные рекомендации по данной главе технически чрезвычайно просты.

Необходимо отменить законодательство, обеспечивающее полномочия чиновников для вмешательства в дела семьи. Прежде всего речь идет о законодательстве, наказывающем за шлепки ребенку и «изнасилование» в браке. Необходима денонсация договора о международном признании янычарских практик (официально именуемая «Конвенцией о правах ребенка»). Сама концепция приоритета власти государства перед властью и ответственностью родителей должна быть не просто вымарана из законодательства, но и однозначно объявлена аморальной и преступной. Вплоть до наказания государственных служащих, ответственных за изъятие детей из нормативных семей по Нюрнбергскому прецеденту за узурпацию родительского авторитета.

¹⁶⁷ Проект конституционной поправки сенатора США от Южной Каролины Линдси Грэхэма (Lindsey Graham, republican, South Caroline: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-joint-resolution/37/text>, внесена в 113-й Конгресс, 2014 год) послужил источником, но не образцом для данного предложения. Первые две части поправки Грэхэма построены как декларация прав родителей (позитивная, что противоречит и форме и традиции Билля о правах, построенного как набор запретов, дабы не возникало иллюзий дарования государством прав, каковые государство вправе и отнять). Третья же часть, построенная как запрет игнорировать права, перечисленные в первых двух частях, содержит крайне опасную оговорку о доказуемой целесообразности государственного вмешательства в связи с наличием обоснованного интереса.

Государству и его служащим запрещается вмешательство для борьбы с дискриминацией при найме, что вновь откроет возможности для наиболее эффективного разделения труда в семье.

Семейный кодекс заменяется на переходный период типовым брачным контрактом, носящим рекомендательный характер и определяющим права и обязанности супругов, в том числе на случай развода. В последнем случае государство перестает навязывать равный раздел «совместно нажитого имущества», оставляя, по сути, право решения богатому супругу или супругу-добытчику. Если такое различие существует и оно весьма значительно, бедный супруг будет иметь стимулы отказаться от требования «равной доли» еще на этапе составления (правки) брачного контракта. В типовом же договоре неравенство долей должно быть прописано как общий случай.

В типовой договор вернется из договорных практик прошлого понятие развода по вине одной из сторон. Развод вне рамок «развода по вине» и вне списка стандартных причин (например, отсутствие детей в браке, если супруг, инициирующий развод, желает их иметь) должен содержать умеренные санкции в отношении супруга – инициатора расторжения брака.

Глава 7. Благотворительность

О социально ответственном либерализме и о либерализме настоящем

Важным аргументом сторонников Большого и «заботливого» правительства (левых, «социал»-либералов) против классического либерализма и в защиту патерналистской концепции государства всеобщего благосостояния является якобы презрение, равнодушие классических либералов к бедным и больным. Посмотрим, соответствует ли такое представление действительности?

В эпоху классического капитализма доминировало частное образование. Все ведущие университеты США были основаны как частные религиозные протестантские учреждения. Они (такие как Гарвард, Принстон, Йель) остаются частными и по сей день. Школьное образование в этот период получали (см., в частности [Р. Фридман, М. Фридман, 2007]) в двух режимах: один – коммерческий, другой – некоммерческий, но тоже частный (традиционно связанный с активностью религиозных организаций).

Охват обеими был близок в США к 100% еще в 30-х годах XIX века (так, очень высоким был охват школами у евреев в то же время даже в Российской империи). «Хотя школьное обучение не было ни бесплатным, ни обязательным, оно было практически всеобщим (за исключением, разумеется, рабов¹⁶⁸). Продолжительность обучения в школе составляла обычно менее пяти лет, что в немалой степени компенсировалось качеством. Представление о качестве дают тесты (перекочевавшие впоследствии и в public school во второй половине XIX века – см. приложение). Пропасть между современным высшим образованием и «полуграмотной деревенщиной» XVIII века иллюстрируется репликой современного профессора-юриста в ответ на жалобы его студентов о трудностях с пониманием текста «Записок Федералиста»: «Эта книга была написана не для Вашего образовательного уровня; она писалась для среднего фермера из захолустья штата Нью-Йорк 1787 года ...»¹⁶⁹.

В современных США идет настоящая война, возглавляемая профсоюзами учителей (они же фактически относятся к ядру Демократической партии¹⁷⁰), против свободы выбора школы (School Choice). Та же ситуация в Канаде (профсоюзы протестуют против публикаций Frazer Institute результатов школьных тестов)¹⁷¹, а негосударственные школы отстаивали свое право на существование лишь в 80-х годах после десятилетий борьбы [Cunningham, 2002].

По описанию Дэвида Грина («Возвращение в гражданское общество»), охват частной некоммерческой медициной в Англии превышал 50% населения с тенденцией к росту на момент уничтожения правительством лейбористов. В США даже с введением пресловутой «Obamacare» здравоохранение остается преимущественно частным. Однако растущее регулятивное давление государства, риски преследования врачей за даже вполне добросовестное, но неудачное лечение и, в огромной степени, заинтересованность чиновников в избыточных тратах привели к резкому росту издержек на здравоохранение, в разы превышающих, к примеру,

¹⁶⁸ [Фридман, Фридман, 2007, с. 175–176] о ситуации в США в 1830-х годах.

¹⁶⁹ См. наш доклад «Из новейшей истории университетов»: <http://ssrn.com/abstract=2536629>

¹⁷⁰ См. материалы National Educational Association по теме: <http://www.nea.org/home/19133.htm>; <http://www.nea.org/home/17011.htm>; связи с партией – финансы: <https://www.opensecrets.org/orgs/summary.php?id=d000000064>; особенно характерна дискуссия к выборам 2016 года, где, как альтернатива Х. Клинтон, рассматривается только Б. Сандерс – еще более радикальный кандидат от той же партии.

¹⁷¹ См. подробнее [Лисин, Яновский и др., 2011] главу 2.

расходы на оборону в США (некоторые детали см. [David Hogberg, 2015]; подробнее см. «Дополнительные материалы по истории государственного здравоохранения»¹⁷²).

Современные «социал-либералы» и иные левые крайне отрицательно относятся к частным системам здравоохранения (коммерческим и некоммерческим) и стремятся вытеснить их либо налоговым бременем до и более 50% [Лал, 2007] от совокупных доходов, удушающими регуляциями, а то и прямым запретом (Англия, 1946 год – запрет некоммерческого медицинского страхования – см. Дэвид Грин, чтобы не мешала будущему, так и не наступившему, с идеально работающей государственной медициной; в Германии запрет на надомное образование под угрозой уголовного преследования (!) сохранился со времен гитлеровского режима, см. подробнее: [Лисин, Яновский и др., 2011, глава 2]).

Дипак Лал [Лал, 2007, с. 187–193] выделил следующие проблемы, возникающие при реализации принудительных государственных программ по поставке смешанных общественных благ:

1. Исторически во многих странах, даже не только цивилизованных, проблема образования, здравоохранения и помощи бедным решалась «частными трансфертами» – частным образом, более или менее эффективным.
2. Эффект вытеснения государственными расходами частных (человек, нагруженный налогами и знающий, что он получит что-то из бюджета, меньше откладывает на старость и меньше помогает близким и ближним, полагая, что им помогут из бюджета). Этот эффект куда более значим, нежели тот, о котором рапортуют оплаченные из бюджета исследователи (поскольку они используют данные в рамках уже навязанной системы, в которой государственные социальные расходы гигантски доминируют вместо сопоставления эпох «до» и «после» с изучением перехода, в отличие от работ, показывающих значимость эффекта вытеснения [Hungerman, Gruber, 2007; Hungerman, 2005]).
3. Деморализующий эффект принудительной государственной помощи: ослабление социальных связей – атомизация общества, разрушение семьи и гражданского общества, «освобождение от чувства вины» (мы бы сказали, от чувства ответственности), появление того, что Лал называет [с. 198] «странным альянсом между имущими и неимущими», который разрушил и ответственность, и чувство стыда у тех самых людей, «которым для подъема по экономической и социальной

¹⁷² <https://ssrn.com/abstract=3029673>

лестнице оно было нужно больше всего». (Милтон Фридман – см. [Фридман М., Фридман Р., 2007, с. 125] – пишет о том же, говоря о вытеснении принудительной солидарностью с чужими неизвестными стариками естественной солидарности со своими престарелыми родителями).

4. Наконец, мотивированная личными связями и религией, прицельная помощь близким и ближним несопоставима качественно с государственной помощью, которая, к тому же, зачастую достается вовсе не бедным (об этом же писали Дж. Стиглер [Stigler G.J., 1970], Director's Law of Public Income Redistribution, Journal of Law and Economics 13: 1–10 и другие выдающиеся экономисты).

Даже после резкого падения при Ф. Д. Рузвельте третий сектор США остается колоссальным по размаху и мощи (сотни миллиардов только частных пожертвований ежегодно, 2013 год – 335 млрд¹⁷³ долларов). В Европе, где огосударствление зашло значительно дальше, чем в США, а религиозность много ниже, третий сектор перестал играть важную роль.

Таким образом, утверждения и претензии левых (социал-либералов) не соответствуют действительности и легко проверяемым историческим фактам. Нежелание помогать бедным из своего кармана компенсируется левыми дешевой покупкой ощущения своего морального превосходства [Hillman, 2010], когда они требуют заставить помогать кого-то другого. Нынешнее состояние «третьего сектора» (менее 5% национального дохода в США – если брать исключительно частные пожертвования – и в Израиле, и менее 0,5% – в Западной Европе) и благотворительности вызвано прежде всего разрушительными действиями левых в правительствах, за которые несут ответственность, в том числе, и их избиратели. Отчасти также и собственная оных избирателей прижимистость в расходах на благотворительность. В таких условиях говорить о недостаточной мощи «третьего сектора» они могут с теми же основаниями, с которыми убийца родителей требует снисхождения к сироте.

Заметим также, что согласно левой концепции естественности и желательности государственной заботы о всеобщем благе исторически периоды расцвета науки, культуры и образования должны были совпадать с периодами наивысшей концентрации власти и богатства в руках правительства. Сам успех

¹⁷³ <http://www.urban.org/research/publication/nonprofit-sector-brief-public-charities-giving-and-volunteering-2014>

концентрации свидетельствует об определенном успехе и интеллекте тех, кто это делал – от фараонов первых династий Древнего царства, Цинь Шихуанди, до тоталитарных режимов XX века. При более распределенной власти и богатстве состояние образования, культуры и здравоохранения должно было быть (в соответствующую эпоху, при сопоставимом уровне экономического развития и при прочих равных) несколько худшим. При этом с явным доминированием государственных источников финансирования смешанных общественных благ. При классическом капитализме должен был наступить тяжелейший кризис, особенно заметный в США, Англии после Славной революции, во Франции XIX века и в других странах примерно в то же время. Выход из кризиса, подъем науки и культуры, образования и здравоохранения должен был ярко проявиться после Второй мировой войны и, в особенности, в последние десятилетия, характерные беспримерными в истории расходами на эти нужды в наиболее развитых странах мира.

Мы рассмотрим соответствующие гипотезы и снабдим читателя соответствующим справочным материалом в приложениях «Государственное образование: мотор или балласт? Обзор литературы о состоянии и истории государственного образования в США»¹⁷⁴ "Дополнительные материалы по истории благотворительности в США" и «Дополнительные материалы по истории государственного здравоохранения»¹⁷⁵ к данной книге.

Состояние вопроса

Смешанные общественные блага: оптимальный поставщик и эффект вытеснения

Хорошо известны и изучены эффекты как вытеснения, так и привлечения частных пожертвований государственными тратами в соответствующей области. На национальном уровне наиболее очевиден из экономической истории эффект вытеснения частных пожертвований государственными расходами.

Вытеснение основано на понятном нежелании жертвователя давать деньги в условиях, когда он оплачивает в принципе ту же деятельность принудительно, как налогоплательщик.

¹⁷⁴ <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2952385>

¹⁷⁵ Смотри соответственно <https://ssrn.com/abstract=0000000> и <https://ssrn.com/abstract=3029673>

Этот эффект привлек к себе внимание после массированного расширения социальных расходов в период Великой депрессии [Hungerman, Gruber, 2007], когда многие благотворительные организации столкнулись с проблемой привлечения пожертвований. Поскольку это явление проявилось не сразу – в период обвала доходов, именно с ростом правительственных расходов началась дискуссия о вытеснении и о стимулах, стоящих за этим явлением. Современные исследования подтверждают значимость этого эффекта, приведшего к падению церковной благотворительности в 1933–1939 годах на 30%, что практически полностью объясняется эффектом вытеснения правительственными программами.

Работа описывает общество, состоящее из сообществ, более или менее близких по взглядам, вере и образу жизни людей, которые охотно жертвуют подобным себе, и потому эффект государственного вмешательства наблюдаем. В современных искусственно насаждаемых через борьбу с дискриминацией «diverse communities» государственные социальные программы не сталкиваются с заметной конкуренцией частной благотворительной инициативы, и в такой ситуации эффект вытеснения отсутствует (см., в частности, главу «Современные разбойники...» [Лисин, Яновский и др., 2011], а также внешнее приложение к главе 5 настоящей книги «Загадочная избирательность при борьбе с дискриминацией...»¹⁷⁶).

Введение в 1932 году прогрессивного налога на доходы вытесняло из благотворительности традиционных спонсоров (приводятся примеры Оскара Мейера и Уилла Келлога [Фолсом, 2012, с. 99]). Затем под давлением популистов был принят закон, разрешающий вводить оплачиваемые из федерального бюджета пособия. Ему сопротивлялись благотворительные организации, понимавшие, что такое нововведение дополнительно ослабит стимулы частных пожертвований [Там же].

Осуществлялись программы такой помощи уже в основном при администрации Рузвельта.

Значительную помощь попавшим в ловушку бедности людям оказывали штаты и местные власти. Отчасти комбинируя усилия с частными – так они призывали служащих соответствующего уровня к усилиям по помощи бедным. Назвать такие усилия в той ситуации полностью добровольными частными пожертвованиями, безусловно, нельзя, однако качество таких источников оставалось несравненно более высоким, нежели замещающих их федеральных программ. Последние создавали

¹⁷⁶ <https://ssrn.com/abstract=3061782>

стимулы у местных властей вместо сотрудничества с частными жертвователями прилагать усилия для лоббирования возможно большей доли в федеральном бюджете (300 миллионов долларов – по самой скромной оценке, свыше 5,4 миллиардов долларов 2016 года – по покупательной способности¹⁷⁷) на соответствующие нужды.

В результате, если до конца 1932 года частные благотворители вместе с властями некоторых штатов и местными властями в основном решали проблемы помощи безработным, несмотря на беспрецедентную нагрузку, начиная с 1933 года происходит быстрое вымывание и замещение частных благотворительных программ и усилий местных властей централизованными программами с ярко выраженным политическим подтекстом. Преимущество в получении помощи имели штаты, у которых был шанс перетянуть на сторону демократов на следующих выборах [Фолсом, 2012].

Анализируя временные ряды уже за 1965–2005 годы, Гаретт и Рин [Garrett, Rhine, 2007] показали, что эффект вытеснения превалирует над эффектами привлечения. Особенно это заметно на общих показателях (государственные расходы против общего объема пожертвований) и в сфере образования.

Следует подчеркнуть, что львиная доля эмпирических исследований построена на американской статистике. Это, вероятно, объясняется как размерами экономики, развитостью «третьего сектора», большим числом наблюдений¹⁷⁸ при высокой сопоставимости, так и несопоставимо более высокой прозрачностью и доступностью данных по США по сравнению с подавляющим большинством других стран.

Японские исследователи Ногучи и Шимизутани [Noguchi, Shimizutani, 2005]¹⁷⁹ подняли вопрос о сравнении качества услуг, оказываемых частными коммерческими патронажными службами и некоммерческими патронажными службами. Они показали, что данные в пользу последних не учитывают обычного соотношения оплат служащих коммерческих и некоммерческих служб. Существенно более высокие зарплаты сотрудников некоммерческих организаций достигаются в том числе за счет налоговых преимуществ перед коммерческими конкурентами.

¹⁷⁷ Samuel H. Williamson, «Seven Ways to Compute the Relative Value of a U.S. Dollar Amount, 1774 to present», MeasuringWorth, 2017: <https://www.measuringworth.com/uscompare/relativevalue.php>

¹⁷⁸ И одновременно наблюдаемых объектов – штатов, графств, муниципальных единиц для cross-section анализа, и для временных рядов поскольку многие показатели доступны за десятки лет.

¹⁷⁹ <http://hi-stat.ier.hit-u.ac.jp/research/discussion/2005/pdf/D05-87.pdf>

Андреони и Пэйн [Andreoni, Payne, 2009] по результатам опроса 8 тысяч благотворительных организаций США описывают иной эффект вытеснения. Его они полностью относят на счет снижения менеджерами благотворительных организаций усилий и вложений по привлечению новых частных пожертвований при получении правительственных грантов. Они полагают, что если власти законодательно запретят снижение активности по сбору пожертвований и введут требование определенной пропорции правительственных дотаций и привлеченных частных средств, то эффект вытеснения сменит знак и превратится в эффект привлечения частных пожертвований. Логика вклада в успешное дело, у которого уже есть софинансирование, понятна. Оцениваемый авторами количественно, по опросу эффект вытеснения превышает 70%. Ожидание того, что законом или приказом можно полностью перекрыть этот эффект, выглядит весьма оптимистичным. Обратим внимание на то, что приемлемой в «третьем секторе» нормой расходов на привлечение пожертвований является пять привлеченных долларов на один вложенный в такую деятельность (при этом многие привлекают по 10–20 долларов на доллар, так что норма ниже пяти долларов на доллар считается индикатором неэффективности благотворительного менеджмента [Там же]). С учетом этого факта утверждение авторов равносильно следующему. Менеджеры благотворительных организаций ведут себя безответственно, сокращая усилия на сбор пожертвований с перенаправлением этих средств на основные цели организации несообразно с суммой правительственного гранта. То есть при получении 1000 долларов бюджетного гранта вложения благотворительной организации в привлечения средств сокращаются не на 50–100–200 долларов, а упомянутые 700. Иными словами, такое снижение бьет по будущей деятельности благотворительной организации, когда поступление правительственных средств прекратится.

Однако возможно и иное объяснение отмеченного авторами эффекта. Если у менеджеров есть серьезные основания полагать, что политики и бюрократы, обеспечившие выделение гранта, заинтересованы продолжать финансирование и в будущие периоды, прекращение или сокращение собственных усилий по сбору средств выглядит вполне разумным решением – по крайней мере при действующем составе исполнительных структур и политического руководства.

Религиозная традиция и благотворительность

Большинство известных религиозных учений благотворительную деятельность как поддерживали на уровне нормативного обоснования, так и практиковали через религиозные учреждения и институты.

Выделим три наиболее интересных с нашей точки зрения подхода религиозной мысли к проблеме помощи нуждающимся.

Наиболее часто встречающийся подход основан на своеобразном понимании морали и справедливости. Справедливость количественно оценивается мерой равномерности (неравномерности) распределения благ. Моральным признается то, что хорошо для слабого и бедного (см. обзор по истории европейской благотворительности о христианской легитимации этой деятельности; то же явление отмечается даже в современных США [Sirico, 2009]). Слабым и бедным признается обычно наблюдаемый неудачник либо иное лицо по выбору религиозного авторитета. Очевидно, эта идеология близка и современному подходу сторонников государства всеобщего благосостояния, обеспечивая как максимизацию перераспределения, максимизацию ресурсов, попадающих в распоряжение чиновников этого государства, наряду с минимизацией прозрачности в связи с полным произволом в выборе критериев «слабости» и иногда даже «бедности» (дискуссии вокруг понятий «социальная справедливость», «черта бедности»). Богатство и успех по определению являются предосудительными, а начиная с определенного уровня (о котором шли споры) – едва ли не преступным.

Современная проекция этой религиозной традиции – идея «социальной справедливости» европейских левых (и евробюрократов – авторов термина «Corporate Social Responsibility»¹⁸⁰ (см. ниже)) и американских «либералов», являющаяся ядром «этики» левых, напоминает нам о любопытном факте. До последней «длинной волны» популярности перераспределительных идей, начавшейся во второй половине XIX века, 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» (равенства всех перед законом, перед судом) смысла, несет в себе чистую перераспределительную идею. Идею о том, что перераспределительная деятельность хороша и потому называется словом, имеющим в языке явно позитивную

¹⁸⁰ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-social-responsibility-csr_en

коннотацию. И если в русском языке никаких проблем у левых со словом «справедливость», издавна нагруженного в том числе и таким смыслом, не возникало, то решение в английском языке появилось исторически совсем недавно.

Соответственно благотворительность рассматривается как средство уравновесить грех своего богатства или даже снизить уровень богатства ниже «опасного» уровня. Дикость и архаика этого представления напоминают обычаи отсталых индейских племен Северной Америки типа «потлача» индейцев нутка (взаимообязывающего правила уничтожения «излишков» продуктов, вещей и т.п. преуспевающими членами племени, затягивающего участников пира в ответные пиры на взаимное истощение, см. [Мосс, 1996, с. 88; Шрадер, 1999, с. 84–85]). Основные пропагандисты этого подхода успешно накапливали богатства до тех пор, пока протестанты не спровоцировали их реквизицию властями (в случае католицизма), а большевики не отняли у православной церкви львиную долю ее богатств (впрочем, просто доводя до логического конца начинание Петра I).

Левые политики и экономисты нередко апеллируют к примерам из библейских сюжетов для защиты своих позиций. Напомним, что согласно представлениям этического монотеизма богатство само по себе от Всевышнего¹⁸¹. 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 выполнить 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. далее в этой главе современный пример из практики отношений государства и католической церкви в Испании).

¹⁸¹ «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.

Справедливости ради необходимо подчеркнуть, что и православная и католическая церкви осуществляли крупные (в Средневековье – зачастую безальтернативные) программы помощи бедным. Благодаря высокому уровню защищенности имущества (в отличие и от частного бизнеса, и от светских неправительственных организаций) современная РПЦ имеет неплохие шансы на новую попытку стать лидером в сфере благотворительности в России – если, разумеется, избрет это одним из своих приоритетов.

Другой подход акцентирует богоугодность и божественную санкцию благотворительной деятельности, не понося при этом богатых и богатство. При этом, будучи основан на редуцированной форме морали, отнюдь не занимающей центрального места в учении (ислама), в отличие от иудео-христианской традиции, требует от последователя лояльности, дисциплины и следования указаниям авторитетов. Последние имеют право диктовать, кому, когда и сколько надлежит «пожертвовать». В целом такая легитимация, требующая меньшей рефлексии и большей дисциплины в выполнении начальственных указаний, тоже неплохо сопрягается с интересами государства, поставляющего частные общественные блага наряду или даже вместо чистых общественных благ.

Третий подход – наиболее древний из трех и в то же время наиболее перспективный. Благотворительность считается религиозной заповедью и обязанностью, но перед Богом, а не перед конкретным человеком. Тем более никакого отношения к государству эта заповедь не имеет. Понятие «справедливость» относимо только к суду, к закону и равенству каждого перед ними – от безродного бедняка до первосвященника и царя. Богатство и успех являются признаком благословения, хотя и налагают большую ответственность. Опять-таки – перед Богом.

Иерархия уровней – качества благотворительности – открытая помощь (с демонстрацией своей щедрости и возможностью укрепить репутацию), помощь в тайне от неизвестного дарителя неизвестному же бедняку. Самый же высокий уровень благотворительности – создать условия для самостоятельного заработка и выхода из бедности всех, кто способен работать [Тэтчер, 2003¹⁸²].

¹⁸² Первоисточник, вдохновивший баронессу [Рамбам «Законы помощи...»]: «Восемь ступеней есть в пожертвованиях, одна выше другой. На самой высокой ступени, выше которой нет, – тот, кто поддерживает ослабевшего: дает ему подарок или ссуду, или вступает с ним в кооперацию, или создает ему работу, чтобы... тот не оказался в зависимости от людей и не начал просить...»

Такой подход стимулирует активные усилия личности, в том числе экономические, для достижения успеха, экономической самостоятельности. Равно как и стимулирует благотворительность как выполнение заповеди Всевышнего. Не случайно именно носителям этого (или близкого к этому) подхода и религиозной традиции удалось создать традицию наиболее масштабного «третьего сектора» в мире.

Некоторые страновые примеры

США

Благотворительность в США – важнейший элемент национальной культуры в самом широком смысле этого слова и крупнейшее по масштабам явление такого рода в наше время.

Медицинские учреждения и учреждения для престарелых, научные центры и программы, основа коллекции – лучшие экспонаты «Метрополитен мьюзиум» в Нью-Йорке, здание и экспозиция Национальной галереи в Вашингтоне, библиотеки, парки, музеи – огромное число объектов создано и содержится в США за счет частных пожертвований.

Объем пожертвований физических лиц (по декларациям о налогах) составил в 2006 году 181,5 миллиардов долларов – около 50 миллионов пожертвований, средняя сумма пожертвования – свыше 3600 долларов [NCCS at USI, 2009].

Кроме этого финансирование идет от постоянно действующих частных фондов, коммерческих компаний, завещаний. Общий объем частных пожертвований превысил в 2005 году 260 миллиардов долларов.

Из них самые крупные статьи расходов:

- на религиозные нужды – 35,8%;
- на образование – 14,8%;
- на социальные услуги – 9,7%;
- на здравоохранение – 8,8%;
- на общественное благоустройство – 5,4%;
- на культуру и искусство – 5,2%

[Каминарская, 2006].

Кроме того, некоторая часть средств поступает от членских взносов некоммерческих организаций.

Широко распространено волонтерство – добровольный труд для общественных нужд. В 2000 году 83,9 миллиона американцев (что характерно, действительно добровольно, а не по разрядке местных администраций – поэтому показатель несопоставим с аналогичными советскими или даже современными российскими) отработали 15,5 миллиарда часов [Каминарская, 2006]. То есть различные виды благотворительной активности частных лиц составляют в совокупности порядка 3% ВВП США (при этом только частные пожертвования составляют около 1,7% ВВП¹⁸³).

В финансировании некоторых проектов и организаций принимают участие потребители услуг (например, родители частных некоммерческих школ) частичной оплатой за услуги (оплата вместе с взносами составляет 56% доходов образовательных некоммерческих организаций).

Нередко государство расходует часть бюджетных средств через некоммерческий сектор для повышения эффективности расходов. Хотя нельзя исключать в некоторых случаях и интересы чиновников и политиков поддерживать дружественные структуры (см. пример ACORN – организация «организаторов местных сообществ» для надзора за «справедливым» распределением банковских ссуд на строительство жилья¹⁸⁴) или поставить под контроль те или иные виды частной деятельности (то же образование, например).

Наибольшее значение такие расходы имеют для сферы социальных услуг, организации которой получают из бюджета 52% своих доходов.

Серьезную проблему представляют пограничные в смысле стимулов ситуации. Так, корпоративная благотворительность в случае крупной корпорации с «размазанной» структурой собственности. В этом случае высказывается немало нареканий на то, что руководство корпораций тратит чужие деньги на чужих им людей, что сказывается на качестве корпоративной благотворительности [Brudney, Ferrel, 2002].

¹⁸³ http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2017n/08_17_353e.pdf

¹⁸⁴ См. подробнее записку «О некоторых политических интересах, провоцирующих финансовые кризисы»: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2696685>

Организации в сфере культуры и искусства, здравоохранения поддерживаются преимущественно пожертвованиями физических лиц (44 и 47% соответственно).

Религия, как и во времена де Токвиля [де Токвиль, 2000], остается сугубо частным делом американцев (95% пожертвований – от физических лиц) [Там же].

Также высокая доля благотворительных расходов свидетельствует о том, что религиозные организации являются мощной сетью благотворительных агентов, пользующихся сравнительно высоким и стабильным доверием жертвователей.

Доля частных пожертвований в ВВП Канады заметно ниже, чем в США. Причем ее компонента, приходящаяся на вклады частных физических лиц, колеблется почти во всех провинциях около уровня 300 долларов, кроме католическо-светского Квебека (130 долларов на жертвователя)¹⁸⁵.

ЕС – «полюс совершенства корпоративной социальной ответственности»

В Европе традиция частной благотворительности, с одной стороны, насчитывает много веков, с другой – традиция этатизма насчитывает никак не меньше. Нынешняя ситуация чрезвычайно интересна: согласно мировому рейтингу благотворительности, составленному британским фондом CAF¹⁸⁶, в первую двадцатку стран входят: Ирландия (4-е место), Великобритания (7-е), Нидерланды (12-е), Исландия (14-е), Мальта (16-е), Австрия (17-е), Дания (18-е место). Страны ЕС с наиболее высокими государственными расходами и налогами сильно отстают – Франция занимает 90-е место (!), Италия – 79-е, Швеция – 40-е место. Лидируют в мировом масштабе США, на 3-м месте Канада, 5-е и 6-е места занимают похожие по истории Новая Зеландия и Австралия. В числе лидеров также слаборазвитые Мьянма (2-е место) и Шри-Ланка (9-е), среднеразвитые Малайзия (7-е), Бутан (11-е) и Индонезия (13-е место) нуждаются в отдельном исследовании, так как образуют очевидный географический кластер.

Известный «либеральный» французский министр финансов А. Тюрго третирует благотворительность, как «плод глупенького тщеславия», какое находил,

¹⁸⁵Statistics Canada 2012 <https://www150.statcan.gc.ca/n1/pub/11-008-x/2012001/article/11637-eng.htm> Chart 2.

¹⁸⁶ http://philanthropy.ru/wp-content/uploads/2014/11/WGI_2014_Rus_18-11.pdf

однако, настолько мощной страстью, что опасался – если не пресечь процесс насильственно, то все богатства нации будут аккумулированы благотворительными организациями.

Контроль над благотворительными учреждениями правительства приводил к самым разнообразным и странным смешениям функций. Так, больницы в Монпелье были обязаны заниматься розыском нищих и попрошайек и выдавать их полиции и судебным органам. Французская революция и вовсе конфисковывала имущество благотворительных институтов вместе с церковным и распродала его [Смит Д.А., Боргман К., 2006].

Не столь агрессивно давили на благотворительные организации в Швеции. Однако четкой границы между деятельностью короля, государства и частных лиц также не существовало.

Нормальная благотворительность развилась только в Англии ровно в то же время и по тем же причинам, что и бизнес: сложившиеся в XVII–XVIII веках мощные гарантии частной собственности через гарантии собственникам создали потенциальную возможность вложения значительных сумм в благотворительность. Бдительность общества в отношении злоупотреблений привела к постепенному росту доверия к ним. Все это вместе привело к притоку значительных сумм в благотворительные частные ассоциации [Там же]. Хотя в Англии наряду с нормальными частными благотворительными фондами сохранились и институты традиционной средневековой благотворительности (приходская, муниципальная) со смешением функций и сильным влиянием государства, роль последних неуклонно снижалась. Практики «работных домов», функции которых зачастую выполняли сиротские приюты, были широко распространены по всей Европе. Роль частного бизнеса и государства (своего рода частно-государственное партнерство) показана Кулишером в обзоре практик использования детского труда, начиная с доиндустриальной эпохи. Алгоритм каждый раз сводился к обращению коммерсанта к властям (иногда напрямую к монарху), с тем чтобы получить очередную партию детей-сирот (а иногда даже и не сирот, что очень напоминает современное право служб защиты детей отбирать детей у родителей) для работы. Кулишер [2004, с. 191–195] подчеркивает, что в то время это как раз и представлялось как благотворительная, сугубо филантропическая деятельность. Что, впрочем, естественно при отсутствии границ между частным бизнесом и государственными нуждами, между бюджетом и частной благотворительностью (подробнее см. анализ стимулов далее).

Современная концепция поставки смешанных общественных благ и частной благотворительности, продвигаемая институтами Европейского союза вероятно ближе к французской, нежели английской традиции.

Подходы ЕС и к бизнесу и к благотворительности – то есть к любой частной инициативе – ярко проявились в таком европейском бюрократическом «изобретении», как концепция «корпоративной социальной ответственности» (Corporate Social Responsibility – CSR).

Разумеется, ничего нового в этой концепции нет не только для научного анализа, но даже для понимания на уровне бытового здравого смысла¹⁸⁷.

Как будто отвечая на вопрос Фридмана [Friedman, 1994], как можно было сделать из краха социалистической системы вывод о необходимости усиления социалистических элементов в экономике, авторы основных документов концепции «социальной ответственности» утверждают, что правильный бизнес должен «integrate social and environmental concerns in their business operations and in their interaction with their stakeholders on a voluntary basis¹⁸⁸», то есть заниматься тем, что считают правильным бюрократы, причем добровольно. Опыт и логика подсказывают, что согласиться добровольно на обременения и, следовательно, на снижение конкурентоспособности бизнес может только в обмен на помощь государства. Добровольное, то есть неформальное, согласие подразумевает такие же неформальные, то есть нелегальные, способы повышения конкурентоспособности «социально ответственного бизнеса». Один из ответственных за реализацию концепции чиновников ЕС объясняет растущую актуальность этих идей необходимостью восстановить доверие общества, потому как европейцы все меньше доверяют крупному бизнесу [Verheugen, 2009].

Маловероятно, что даже в условиях кризиса благотворительная активность корпораций в Европе сократилась на 70% или сопоставимо. Вероятнее всего, никакой связи между доверием бизнесу и благотворительностью не существует. А вот связь между эффективностью, способностью создавать и сохранять рабочие места, а значит, максимизировать прибыль – существует. Иными словами, европейцы – если отбросить идеологическую привычку повторять ожидаемые фразы и быть как все, –

¹⁸⁷ И идеи, и даже язык документов на эту тему: http://ec.europa.eu/enterprise/csr/index_en.htm – написаны, как если бы авторы хотели проиллюстрировать таким образом «Атлант расправляет плечи» Айн Рэнд.

¹⁸⁸ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0136:FIN:EN:PDF>

реагируют на кризис так же, как и россияне – то есть на основе здравого смысла: ждут от бизнеса прежде всего хороших возможностей найма, надежности как нанимателя, качественных и доступных товаров и услуг, а не соответствия некой идеологической конструкции, помогающей оправдывать нелегитимное давление на бизнес.

Упомянутый чиновник – Гюнтер Феройген – реагирует естественно в соответствии со своими интересами как бюрократа, описанного Нисканеном: «The financial turmoil has revealed to us an unexpected degree of selfishness and greed existing in our society. This must be changed. Not by legislation, as ethical behaviour cannot be decreed by law. Instead, we must put in place an environment where such behaviour is not tolerated but punished¹⁸⁹» [Verheugen, 2009].

Существенная модификация стимула максимизировать бюджетные ресурсы под своим контролем заключается в том, что речь идет о частных ресурсах. Также речь идет о схемах, непрописанных законодательно (что признает сам чиновник). То есть о весьма комфортной для него ситуации, когда набор лозунгов о заботе, о разнообразии (культурно-морально-этнически-религиозном; см. документы о корпоративной социальной ответственности – CSR), об окружающей среде, о местных сообществах и далее без конца можно перераспределять средства за рамками стандартных бюджетных процедур. Речь идет о качественно новом шаге – не просто вырваться из-под контроля бдительных национальных парламентов с их реальной политической конкуренцией, но и вообще из сферы действия какого бы то ни было закона.

Бизнес не должен максимизировать прибыль, а если он будет продолжать стремиться к ней, то он – Феройген – этого не потерпит. Поскольку он не намерен навязывать свои псевдоэтические представления законным путем, но найдет иные способы наказания непокорных. Комиссар ЕС по делам предпринимательства и промышленности почти открыто провозгласил нетерпимость к прибыли и успеху и готовность наказывать их в соответствии со своим «этическим кредо».

Роль некоммерческого сектора по замыслу исполнительных структур ЕС меняется кардинально. Из структур, подотчетных бизнесу (получающих от него деньги и отчитывающихся по проектам), они становятся как бы надзирателями за

¹⁸⁹ «Финансовый кризис (досл. – беспорядки) обнажил неожиданно высокий уровень жадности и эгоизма нашего общества (а не неожиданно высокий уровень зарегулированности экономики, лишаящий ее гибкости. – *Авт.*). Это должно быть изменено. Не законодательством, поскольку этическое поведение не может быть провозглашено законом. Вместо этого мы должны создать среду, в которой подобное поведение не встречалось бы терпимо и наказывалось бы».

бизнесом, неформальными представителями высших этических наднациональных интересов. При всей заманчивости для активистов благотворительности идеи независимости от бизнеса следует понимать, что эта же идея автоматически ставит их в зависимость от чиновников ЕС. Поскольку без их политической поддержки давление на бизнес в его нынешних формах в рамках стандартной правовой демократии расценивалось бы как сочетание шантажа, хулиганства и мошенничества (претензии на представление интересов лиц, не уполномочивавших их на это). В связи с этим заметим, что идея узаконить возможность подачи исков в защиту неопределенного круга лиц, привлекавшая российских реформаторов конца 90-х годов возможностью резкого снижения издержек судебной защиты, в долгосрочной перспективе может превратиться в инструмент вымогательства и политического шантажа.

Неудивительно, что при таком отношении к потенциальному жертвователю европейская благотворительность находится в столь жалком по сравнению с США состоянии, что даже не удостоивается отражения в официальной (или иной общедоступной) статистике. При этом европейские чиновники толкают некоммерческий сектор в направлении антикапиталистической идеологизации и политизации, вместо того чтобы создать нормальные (на уровне американского «стандарта») условия для их функционирования.

Сделать последнее крайне сложно, поскольку это потребует радикальных изменений стратегии налоговой политики: ряду стран (начиная с Германии) придется отказаться от «резиновых» положений законодательства о налоговых льготах, дающих возможность налогоплательщику обращаться на некоторых довольно размытых основаниях, например за беспроцентной рассрочкой выплаты, а налоговому чиновнику решать – удовлетворить ходатайство или нет. Такая ситуация при высоком в целом уровне налогообложения и социальных программ (см. об эффекте вытеснения выше) снижает интерес налогоплательщика к стандартной льготе по вычету из налогооблагаемых доходов сумм, потраченных на благотворительность.

Вероятно, усложнение отчетности, связанное с таким индивидуальным подходом, уже на уровне организаций усложняет и работу по сбору и агрегированию статистики. Хотя думается, что если бы существовала мощная, как в Северной Америке, потребность к благотворительной деятельности и соответственно масштабный «третий сектор», решающий проблемы, а не оказывающий содействие государству в решении, то налоговые системы постепенно изменялись бы в сторону

учета потребности. То же касается и статистики. При наличии масштабного явления, не являющегося очевидно предметом, который хотелось бы скрыть (например, преступность в отдельных группах населения, нелегальную иммиграцию и т.п.), трудно представить ситуацию, при которой вскоре это явление не нашло бы отражения в статистике¹⁹⁰.

Россия

В России не только пожертвования на бедных через религиозные институты, но и самостоятельные крупные проекты, инвестиции в благотворительность вовсе не были исключительным делом. На деньги благотворителей только в Москве были построены такие объекты, как Морозовская детская больница, Глазная клиника купцов Алексеевых (сейчас – институт глазных болезней им. Гельмгольца), городской народный университет им. А.Л. Шанявского (помещение впоследствии было занято Высшей партийной школой), пожарная каланча в Сокольниках, не говоря уже о знаменитой Третьяковской галерее [Боханов, 1989, 1997].

Нельзя сказать, чтобы и современный бизнес был вовсе чужд интереса к благотворительности [Петухова, 2008].

Проблема в том, что до 1917 года при всей спорности мотивов некоторых благотворителей, как бы «оправдывавшихся» за свое богатство, граница между государственной активностью и частной поставкой смешанных общественных благ была четкой повсюду, кроме государственной православной церкви.

В современной России отличить настоящую благотворительность от незаконных поборов властей зачастую не представляется возможным¹⁹¹. Есть проблема разделения политической и благотворительной деятельности, когда

¹⁹⁰ Так, в сравнительно редком обзоре статистики благотворительности в разных странах, включенном в доклад Центрального бюро статистики Израиля (CBS of Israel) *Philanthropy of Israelis, 2012–2015*: http://www.cbs.gov.il/www/hodaot2017n/08_17_353e.pdf – выделяются (хотя не всегда четко) источники бюджетные и частные – домохозяйства и корпорации. Однако деньги, собранные при помощи государства и направляемые на благотворительность, не выделяются (что важно для некоторых стран, собирающих налоги «на церковь» и т.п.). При этом совокупные расходы «третьего сектора» двадцати стран Европы из частных источников – свыше 85 миллиардов евро: <http://ernop.eu/wp-content/uploads/2017/05/Giving-in-Europe-Executive-Summary-WEBSITE.pdf> – в разы уступают американским – свыше 300 миллиардов долларов.

¹⁹¹ См., например: <http://www.polit.ru/news/2009/10/07/uchaly.porup.html>; редкий случай, когда давление не удалось, связан с попыткой его формализовать и осуществить открыто (то есть относительно безобидно) на муниципальном уровне. При этом в аналогичной ситуации пожелания федеральных и региональных руководителей не оформлены как требование. Приказ или даже письмо быстро находят положительную реакцию бизнеса и готовность платить и не жаловаться.

приобретение лояльности населения или даже оплата политических активистов маскируются под благотворительную деятельность.

Кроме того, сама слабость гарантий собственности угрожает как собственно бизнесу, так и инвестициям, сделанным в благотворительные проекты. То есть основные проблемы финансирования «третьего сектора» в принципе совпадают с основными проблемами и провалами в институциональном обеспечении благоприятного делового климата и, следовательно, экономического роста.

Благотворительность в условиях отсутствия неприкосновенности собственника неизбежно вырождается в лучшем случае в муляж (в качестве корпоративной представляют часть компенсации собственным сотрудникам, см.: [Яновский, Жаворонков, Рева, Янг, 2007]). В худшем случае – в неупорядоченные внезаконные налоги и сборы. Понравившаяся российским властям идея «социальной ответственности бизнеса»¹⁹² поэтому плохо сопрягаема с истинной ответственностью бизнеса перед партнерами, потребителями и работниками.

Между тем среди наиболее ценных уроков, преподносимых кризисами самым широким группам рыночных агентов, страдающих от потери работы или от угрозы таковой, понимание того, в чем состоит реальная «социальная ответственность» бизнеса.

Единственная социальная ответственность бизнеса (основные блага окружающим от которого – качественные товары и услуги, дополнительные возможности получения заработков и сравнительно высокие заработки; стабильность как в поставке благ, так и в заработках), иными словами, главное, чего ждут от бизнеса как сотрудники, так и потребители, – стабильная успешность. Все, что противоречит этому, приводит к получению меньших благ ценой утраты больших.

Однако следует подчеркнуть, что бремя этой ответственности куда тяжелее, нежели необходимость выполнения пожеланий властей как указаний. Тем более когда согласие выполнять указания уравнивается надеждой, оправданной длительным опытом, на помощь властей при угрозе закрытия бизнеса. Поэтому значительная, если не бóльшая, часть предпринимателей (кроме наиболее конкурентоспособных и успешных) сами заинтересованы во взятии на себя такой вот предсказуемой

¹⁹² По запросу «социальная ответственность» в Яндексе находится 10 миллионов страниц. Медиаобзор Никулина и Соколовой [2009] показывает скачкообразный рост упоминания заимствованного из бюрократического жаргона ЕС термина «Corporate Social Responsibility» после 2003 года, то есть тогда, когда прекращала существование крупнейшая «благотворительная империя» России на тот момент.

ответственности за пределами сферы своей компетенции. «Заплатить и спать спокойно» существенно легче конкурентной борьбы на изменчивых рынках, каковая правда является прямой задачей и естественной ответственностью предпринимателя.

Это значит, что реформа, направленная на отделение бизнеса от власти для того, чтобы каждый решал свои задачи и не размывал способом, чреватым коррупцией, сферу своей ответственности, должна быть реализована в форме, весьма устойчивой против контрреформы или ревизии.

Впрочем, опрос ВЦИОМ 11 ноября 2004 года, то есть еще до кризиса, показал, что эти представления вполне соответствуют представлениям самих наемных работников¹⁹³ и что эти представления в России более здравые и, можно сказать, ответственные, нежели у их коллег в странах ЕС.

Исламские страны и сообщества

Подобно тому, как Верховный Совет СССР не был парламентом, а Верховный Суд СССР даже и не напоминал одноименный институт в США, то, что некоторые именуют благотворительностью в исламских странах, далеко не всегда является таковой. Это подтверждается и упомянутым мировым рейтингом благотворительности от CAF за последние годы¹⁹⁴ – «завсегдатаем» первой двадцатки не является ни одна классическая исламская суннитская страна (Малайзия, формально с исламским населением, очевидно далека от сильной религиозности). Саудовская Аравия, например, находится только на 47-м месте (2014; 40-е – в 2015-м, притом что страна осуществляет множество проектов за рубежом, формально подаваемых и учитываемых также и CAF как «благотворительные»). Зато англосаксонские страны представлены в первой двадцатке постоянно.

Необходимо, конечно, оговориться, что в случае очень сильной мотивации (будь то связанной как с высоким спросом на престиж и готовностью «обменять» имущество на престиж, так и зависимостью функции полезности некоторых лиц от функций полезности других людей – своего рода «экстремально» высокой склонности к филантропии) лицо, не имевшее несчастья обратить на себя и свои действия

¹⁹³ <https://wciom.ru/index.php?id=236&uid=3243>

¹⁹⁴ World Giving Index: <https://www.cafonline.org/about-us/publications/2016-publications/caf-world-giving-index-2016/ultimate-charity-facts> . Оговоримся, что определение благотворительности, используемое CAF, существенно менее жесткое и не различает между очевидно добровольными пожертвованиями и статистикой действий, выполненных не без давления властей.

внимания властей, могло и может заниматься самой настоящей благотворительностью. Однако очевидно, что система традиционных исламских институтов к поддержке такой деятельности никакого отношения не имеет.

Также необходимо подчеркнуть, что священные тексты ислама, как мы уже упоминали выше, чрезвычайно позитивно оценивают благотворительную деятельность.

Однако опасно судить о демократическом потенциале коммунизма по сентенциям В.И. Ленина в книге «Государство и революция» (в которой он, в частности очередной раз, повторил свои стандартные тезисы о необходимости отмирания государства и о несовместимости самого существования политической полиции даже с ранними стадиями социалистической революции). Также некорректно выводить дружественность ислама благотворительности напрямую из провозглашаемых основателем этой религии ценностей. Хотя, безусловно, для многих племен, принявших ислам, и такое провозглашение было существенным прогрессом.

Р. Макчесни в своем весьма благожелательном обзоре исламской благотворительной традиции выделяет три формы того, что он именует благотворительностью:

1. Принудительная благотворительность через государственный бюджет – налог-милостыня «закят». Строгость закона компенсировалась необязательностью исполнения, поскольку налог исчислялся от оценки имущества. При строгом его взимании по ставке 2,5% от имущества он оказывался бы весьма ощутимым бременем. Однако отсутствие сохранившихся документов о порядке его взимания и вообще скудость исторических сведений показывают, что значимой роли он не играл [Макчесни, 2006]. Впрочем, как и сама частная собственность, в упорядоченной оценке которой не было заинтересовано подавляющее большинство агентов.

2. Собственно милостыня, добровольный дар («саадака»). Как признает Макчесни, по частоте упоминаний в разных источниках этот институт и соответствующие практики также не производят впечатление широко распространенных.

3. Институт благотворительного фонда – «вакфа», имеющий длительную традицию, множество описаний и, безусловно, живой и действующий институт. Макчесни резко отзывается о некоторых авторах, критически оценивавших вакф. Однако из его же описания видно, что вакф то ли несмотря, то ли благодаря длительности правовой традиции никогда не обеспечивал четкости и прозрачности

правил и процедур. В результате он позволял смешивать – благодаря наличию формы «семейного» вакфа наряду с «публичным» вакфом (некоторым аналогом благотворительного фонда) – благотворительную деятельность со способом обхода правил наследования. Передав ресурсы в вакф, завещатель мог оставить «законных наследников» ни с чем, передав ресурсы под контроль любых лиц по своему усмотрению.

Также вакф смешивал и смешивает частные и государственные функции как в смысле управления имуществом (с равным успехом он может выполнять поручения как частных лиц, так и правителей), так и в смысле источников – исламские государи учреждали специальные налоги для пополнения вакфов. Это отчасти напоминает опыт сторонников Б. Обамы с организацией «Acorn», но пока явно отторгается американской и правовой, и политической, и моральной традицией.

Пример для подражания второго халифа (Умара ибн аль Хаттаба), создавшего, вероятно, первый вакф по личному совету (или указанию) Мухаммеда (посоветовавшись с пророком), в значительной степени стал воспроизводящимся образцом поведения [Макчесни, 2006].

В то время как в более древней традиции благотворительность чаще всего основана на образце патриарха Авраама, ожидавшего в своем шатре, разбитом у дороги, путников, с тем чтобы кормить и поить их за свой счет и по возможности приближать их к служению Всевышнему (то есть типичная благотворительность с религиозной мотивацией).

4. Отсутствие границы между благотворительной и политической деятельностью – многие крупнейшие благотворительные организации являются одновременно террористическими (Хамас). Немало примеров из практики США¹⁹⁵, Великобритании, Германии после 2001 года показывают, что этот случай далеко не единственный. Bergman, Laitin [2008] отмечают, что организации, обеспечивающие своих членов и население, среди которого производится вербовка, «заботой от колыбели до могилы», наиболее эффективны в организации (поставке) атак террористов-самоубийц. К их числу относят Хамас (ответвление Братьев мусульман, см. [Levitt, 2006]), Хизбалла и Талибан. В принципе аналогичный эффект создавали своими

¹⁹⁵ «Прокурор штата Нью-Йорк (США) подал в федеральный суд штата иск с требованием наложить арест на четыре мечети и 36-этажное здание. Сообщается, что постройки принадлежат исламскому некоммерческому фонду Алави, который подозревается, в частности, в связях с властями Ирана»: <http://www.svobodanews.ru/content/news/1877006.html>

тоталитарными протогосударственными структурами тамильские тигры и создают руководители «халифата» в Ираке и Сирии (ИГ). Обзор такого рода практик представлен в статье «Террор как благополучатель» (см. [Игнатенко, 2006]).

По всей видимости, неслучайно статистика по частной благотворительности общедоступна только в США. Даже для целей простого статистического описания этого явления необходимо как минимум отделение понятия «благотворительность» от государственных социальных программ и отсутствие принуждения частного лица государством и обществом (под угрозой насилия). Разумеется, создать «красивую» статистику легко и в России, и в Саудовской Аравии, но, к счастью, этого пока не сделано, и руководство этих стран предпочитает пока не тратить средства на самообман.

Таким образом, современная российская и исламская благотворительность намного больше походят друг на друга, нежели на американский пример, безусловно, значительно более эффективный с точки зрения поставки общественных благ и при всех издержках демократии всеобщего избирательного права наименее коррупциогенный.

Новые тенденции в благотворительности США:

мотив «кающегося грешника»

Решение Билла Гейтса оставить бизнес и переключиться самому (с отвлечением значительных ресурсов) на благотворительность представляет наиболее масштабный, но не единственный пример мотивации «кающегося грешника»¹⁹⁶. Атака на престиж и репутацию бизнеса как такового, возглавленная Б. Обамой (речь в Рианокке, Вирджиния, 13 июля 2012 года во время предвыборной кампании¹⁹⁷: «Если Вы успешны – Вы не сами добились этого, кто-то другой сделал это возможным»), дает необходимый для понимания опасности нового явления контекст.

¹⁹⁶ См., например, планы Марка Цукерберга (Mark Zuckerberg): <http://investor.fb.com/secfiling.cfm?filingID=1326801-15-35&CIK=1326801>; <http://www.nytimes.com/2015/12/02/technology/mark-zuckerberg-facebook-charity.html>

¹⁹⁷ <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2012/07/13/remarks-president-campaign-event-roanoke-virginia> «...if you've been successful, you didn't get there on your own. ...Somebody else made that happen».

Мотивация ответственности перед Всевышним, мотивация помощи близким или по крайней мере ближним, тем, с кем себя ассоциируешь, способна создавать сильные стимулы для пожертвований и обеспечивать эффективный механизм расходования средств. Это проверено вековой практикой (примеры крупных предпринимателей конца XIX века см. [Folsom, 1991]).

Мотивация, отличная от этой и / или связанная с отвлечением большей части средств предпринимателя из бизнеса в благотворительность, с высокой степенью вероятности уменьшает, а не увеличивает общественную полезность. Успешный бизнес расширяет возможности для заработка и укрепляет не только себя, но и средний класс. Масштабные вложения в благотворительность, особенно в странах третьего мира либо «по заказу» правительственных структур, чреватые провалами¹⁹⁸ либо массовым разграблением ресурсов (с единственным позитивным эффектом – часть продовольственной помощи, попадая на рынок бедствующей страны, снижает там цены). Разница в эффективности настолько разительна, что не может быть проигнорирована добросовестным исследователем.

Успешный бизнес может больше дать обществу, развивая свой успех. В определенных ситуациях использование расширяющихся ресурсов таких бизнесов на благотворительные проекты, не вредящие собственно бизнесу, помогает организовать крупные и эффективные, благодаря участию в попечительском совете крупного собственника, фонды и организации.

Требования сверх этого вероятнее всего принесут обществу больше вреда, чем пользы. Опыт – от дореволюционной России до современных США – доказывает, что «дань», уплачиваемая обществу через благотворительность, скорее может закрепить антипредпринимательские стереотипы, чем «примирить» бизнес с обществом¹⁹⁹.

¹⁹⁸См., например, историю со спорным проектом по оценке эффективности работы учителей в школах в штате Флорида: <https://www.washingtonpost.com/news/answer-sheet/wp/2015/11/03/bill-gates-spent-a-fortune-to-build-it-now-a-florida-school-system-is-getting-rid-of-it/>

¹⁹⁹ Пример кампании левых радикалов против гигантов хайтека в Калифорнии 2013–2014 годов. Низкое качество общественного транспорта и пробки вынудили компании создать и использовать собственные транспортные службы. Вид комфортабельных автобусов вызвал ярость левых радикалов. Огромные налоги, благотворительные пожертвования и даже взносы в предвыборные кампании «либералов» со стороны фирм, ставших неожиданно для себя объектом агрессии, никак не впечатлили левых радикалов: <http://bits.blogs.nytimes.com/2014/01/21/activists-accuse-tech-community-of-throwing-san-francisco-under-the-bus/>

Благотворительность во вред или разумные пределы благотворительной деятельности

Помощь бедным, но не нуждающимся

Необходимо по возможности четко разграничивать бедных людей, нуждающихся в силу возраста, болезней, иных факторов, объективно обусловивших нетрудоспособность, и теми, о ком писал Герберт Спенсер: «...бездельники, живущие тем или другим способом на счет порядочных людей... Разве естественно, чтобы уделом подобных людей было счастье?.. Стараться отделить страдание от дурного поведения – значит, идти против самого существа вещей и подготавливать этим еще худшие беды» [«Личность и государство», с. 30].

У людей, профессионально занимающихся благотворительностью, достаточно знаний и опыта, чтобы различать эти две категории. При этом в ряде случаев у функционеров таких организаций возникают стимулы для искусственного расширения своей деятельности. Другой, но смежной проблемой является понятное человеческое желание быстро прекратить страдания людей, связанных с бедностью и болезнями. Такое желание может толкать к простейшему решению – заставить богатых поделиться своими ресурсами. Особенно если выясняется, что в ряде случаев оказывается, что издержки по получению ресурсов бюджета ниже, чем сбор тех же ресурсов как частных пожертвований.

Воплощение таких планов усилит долгосрочно стимулы уповать на чью-то помощь и зафиксирует многих в состоянии бедности. Многих вовлечет в такое состояние. При этом одновременно будут сокращаться частные богатства, наиболее эффективно применимые для создания рабочих мест. Однако поскольку кратко- и среднесрочное число наиболее остро нуждающихся может сокращаться, а неэффективность государственных муляжей рабочих мест выявится также далеко не сразу, общество рискует надолго оказаться в описанной ловушке одновременного роста клиентов, ищущих помощи и сокращения ресурсов, которые можно потратить на помощь. Поэтому целесообразно резко повысить издержки доступа частных благотворительных организаций к бюджетным ресурсам. Со временем оптимальным решением стал бы конституционный запрет финансирования из бюджета неправительственных организаций. Чтобы такая норма не заблокировала поиски

решений на переходный период²⁰⁰, желательно ввести ее несколько позднее, чем аналогичный запрет на вмешательство в дела бизнеса. При этом сами поправки (или новая конституция) могут быть приняты за одно «окно возможностей» с отложенным или постепенным введением в действие предлагаемого здесь запрета.

Рекомендации по мерам на переходный период

Ваучеры: и проблема привычки, и проблема информированности

Немедленное сокращение государственной поставки смешанных общественных благ (образование, здравоохранение, помощь бедным, культура и т.д.) не вызовет немедленного резкого роста предложения со стороны благотворительных организаций («третьего сектора») и коммерческих услуг (медицины и образования). Потребуется период «привыкания» и сбора информации об альтернативах – как у потребителей услуг, так и у потенциальных жертвователей.

Известные предложения по ваучерной системе финансирования образования, предложенные Милтоном Фридманом и апробированные на территории отдельных штатов США, вполне применимы к любой сфере поставки смешанных общественных благ.

Менее известен, но более масштабен проходящий в последние годы и десятилетия «эксперимент» с церковными налогами. В ряде стран (Швеция, Исландия, Италия, Литва) они постепенно трансформируются в налог, уплачиваемый по выбору предпочитаемой организации²⁰¹. Причем значительная часть выплат идет на благотворительность, осуществляемую wybranными гражданином религиозными организациями (в Исландии к ним разумно причислили и организации атеистов). Экономически эта схема близка к ваучерному механизму.

Постепенный набор опыта распределения ресурсов с помощью ваучеров – своего рода репетиция настоящей благотворительности и подготовка к следующему шагу – передаче обществу ответственности за поставку смешанных общественных благ, начиная с финансирования и до контроля за реализацией проектов (анализа их

²⁰⁰ Связанных в том числе с приватизацией социальной сферы посредством передачи ресурсов и ответственности частным некоммерческим организациям по конкурсу.

²⁰¹ <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/09/22/in-some-european-countries-church-membership-means-paying-more-taxes/>

результативности с обсуждением экспертами и заинтересованными лицами, в том числе и в СМИ).

Заинтересованность бизнеса в настоящей, то есть добровольной, инициативной благотворительности – ключ к успеху в поставке смешанных общественных благ. В таком будущем успехе важную роль должно сыграть моральное стимулирование. Внятный отказ общества от поощрения паразитизма под маской заботы о ближнем за чужой счет и поощрение, признательность тем, кто решает общественные проблемы за счет своих денег, времени, энергии.

Первая же задача государства – прекращение нанесения вреда. Так, граждане вправе выражать любое мнение и отношение к богатству и успеху, включая совершенно неправильное и неблагодарное. Выражение подобного мнения должностным лицом должно восприниматься по меньшей мере как признак опасной некомпетентности. Должностное лицо, получающее зарплату за счет, в огромной степени, того же бизнеса и использующее свое положение для трансляции антипредпринимательских предрассудков, целесообразно рассматривать как создающее опасность для стабильности доходов государства, занятости и в целом экономики, а также для решения наиболее важных социальных проблем.

В переходный период подписание при поступлении на государственную службу обязательства воздерживаться от таких заявлений и наказание за нарушение такого обязательства могло бы стать полезной мерой. По завершении такого периода (соответствующую норму можно установить на четко обозначенный срок – на 10 или 20 лет) новые традиции и интеллектуальный климат станут, вероятно, достаточной защитой от подобных проявлений. Наличие подобной нормы подействовало бы и на выборных политиков. Резкое сужение возможностей оказывать давление на бизнес в сочетании с либерализацией правил финансирования предвыборных кампаний также послужило бы выведению пропаганды ненависти к успеху из общественного оборота.

Выводы

1. О благотворительности (как о массовом явлении) есть смысл говорить только применительно к свободным и обладающим базовыми правами [Яновский, Шульгин, 2007, 2013], включая неприкосновенность личности и собственность рыночным агентам.

2. В отсутствие феномена свободного, обладающего правами и собственностью агента отличить действия, не основанные на выборе правителя, от навязанных правителем невозможно. Также в отсутствие свободного агента нельзя отделить благотворительность от формы компенсации, которая на нормальном свободном рынке выступает в виде оплаты за труд или как выплата по программе добровольного частного страхования. Следовательно, «благотворительность» в случае, если предпочтения общества (его части) навязаны бандитом (в данном случае, вероятно, стационарным, а не бродячим, хотя это и не принципиально), не является реальной альтернативой государственной поставке смешанных общественных благ.

3. Для того чтобы различать и анализировать альтернативы при поставке смешанных общественных благ (включая частную благотворительность), помимо требования (2) необходимо четкое отделение бизнеса от власти и четкое разграничение частной собственности (как от государственной, так и между частными агентами). В противном случае мотивацию чиновника невозможно отличить от мотивации частного агента (если не вполне понятно, частной или государственной является корпорация, или обусловлено пожертвование личным частным выбором или угрозой конфликта с властями).

4. В связи с наблюдаемым и широко распространенным феноменом благотворительности религиозных институтов их анализ как частных игроков требует их отделения от государства (однако не требует борьбы государства с ними – как это имело место во Франции и в Испании в отношении католической церкви). В последнем случае, если государство стремится подавить определенный тип частных организаций, а не ограничивается установлением четких границ собственности и правосубъектности, мы наблюдаем не нормальный выбор и конкуренцию при поставке смешанных общественных благ, а политическую борьбу с высокими рисками переориентации ресурсов на насилие – гражданские войны. Даже при относительно мирном сосуществовании попытка вытеснения из сферы поставки смешанных общественных благ церкви государством является нечестной конкуренцией или, по сути, практикой олсоновского бандита, а не государства – машины без собственных интересов, – каким оно представляется в большинстве моделей экономической теории.

Главный вывод: то, что хорошо для бизнеса, для неограниченной максимизации прибыли, успеха, то же хорошо и для благотворительности. Для этого необходимы крепкие гарантии свободы жертвователя и неприкосновенности как его личности, капитала, так и благотворительных вкладов. Все перечисленные свободы и права имеют, очевидно, единую природу и связаны с ограниченностью власти. Сама благотворительность для эффективного выявления нуждающихся и наилучшей помощи им должна быть частной, прозрачной и не создавать коррупциогенных союзов с властями.

Основные рекомендации

Рекомендации по достижению разумного баланса полномочий и ответственности властей изложены в главах 4 и 13 этой книги. Законы, практики коих необходимо избегать, с тем чтобы не создавать бессмысленного и чреватого коррупцией давления на бизнес, изложены в третьей главе «Институциональных ограничений» [Лисин, Яновский, 2011].

В ходе конституционной реформы рекомендуется принять (хотя и с отложенным / постепенным введением) запрет на государственное финансирование неправительственных, некоммерческих организаций («третьего сектора»).

Ответственность лидеров политических партий, общественных организаций, СМИ и собственно «третьего сектора» вполне сопоставима с ответственностью властей. Создание атмосферы враждебности бизнесу как таковому может способствовать значительному увеличению номинальных расходов на благотворительность. Отдача от таких расходов будет скромной в силу фактической подмены настоящей, то есть добровольной благотворительности данью. Вред, причиняемый такой атмосферой и бизнесу, и экономике, и общественной морали, трудно переоценить.

Кроме главного условия – защищенности собственника и собственности – наиболее обсуждаемые налоговые стимулы мы полагаем разумным увязать с моральным стимулированием благотворительности. Поскольку государство не является хранителем моральных стандартов, то позитивное влияние здесь крайне ограничено.

Невмешательство властей в дела частных инициатив – бизнеса и «третьего сектора» по поставке смешанных общественных благ – создаст у граждан (включая предпринимателей) понимание того, что никто, кроме них, не будет решать проблемы

с поддержкой бедных – нетрудоспособных сограждан, с финансированием здравоохранения и медицины, обеспечением по старости и болезни. Резкое сужение ответственности правительства и сообразное (особенно после погашения государственного долга) радикальное сокращение налогового бремени устранило ощущение права на «спокойный сон» (на бездеятельность) после уплаты налогов.

Признание со стороны выборных представителей путем специальных заявлений, обращений, а также законодательно оформленных привилегий, сводимых к признанию заслуг, является куда более мощным инструментом, чем думают многие. Во многих парламентах практикуется принятие «заявлений палаты» с выражением признательности отдельным лицам и организациям за их вклад в благотворительность или общественную безопасность, образование, культуру, то есть за поставляемые ими «общественные блага». Известен институт «почетного гражданства» – звание, которым горожане отмечали заслуги земляков (и не только). Также известны практики «бизнес-голосов» (Великобритания 1923–1948 годов; Бельгия конца XIX века).

Возможен вариант «почетного гражданства», дающий дополнительный голос (в зависимости от представительного органа, принявшего соответствующий закон) на местных, региональных или общенациональных выборах. Такой акт расширил бы возможности общества выражать свою признательность гражданам, помогающим решать общественные проблемы. Не говоря уже о воспитательном эффекте напоминания избирателям о связи между привилегией участия в выборах и личным вкладом в общее дело.

Глава 8. Реформа системы образования

Война – это мир, свобода – это рабство, незнание – сила.

Джордж Оруэлл, «1984»

Если хочешь сделать что-то хорошо, сделай это сам.

Приписывается Фердинанду Порше

...all citizens have the right to attain
free and compulsory education...²⁰²

Из доклада современного экономиста

Вводные замечания: как образование может перестать способствовать экономическому росту

Кризис государственной школы и университета привел к парадоксальной ситуации. Образование очевидным образом может содействовать экономическому росту. Причем наилучшие стимулы инвестировать в образование наблюдаются в правовых демократиях, гарантирующих неприкосновенность личности, что делает интеллектуальное превосходство и материальные успехи, достигаемые человеком, безопасными для него. При этом многочисленные попытки отследить связь между успехами в охвате населения образованием и экономическим ростом дают не слишком убедительные результаты (см. подробнее обзор в «Дополнительных материалах» к данной главе). Подавление интеллектуальной свободы в университетах, особенно ярко проявившееся в последние годы²⁰³, подтверждает опасения, высказанные нами в «Институциональных ограничениях современного экономического роста» (глава 2) о превращении образовательных институтов в центры пропаганды идеологии Большого заботливого правительства²⁰⁴.

²⁰² У всех граждан есть право получить бесплатное и принудительное образование [Klitgaard, 2007].

²⁰³ Богатые коллекции примеров атак на свободу слова собраны на сайтах Campusreform.org и TheCollegefix.com. Данные об университетских регуляциях, отрицающих свободу слова, собраны в базе данных Фонда за личные права при обучении: <https://www.thefire.org/spotlight/using-the-spotlight-database/> <https://www.mindingthecampus.org/>

²⁰⁴ Мы здесь не будем рассматривать дополнительный эффект порчи институтов (законов, традиций, государственных структур), обусловленный выбросом в общество продуктов современного образования воспитанных на принципе «незнание – сила» загрязняющих академическую и

Диплом все еще по инерции открывает двери к личному успеху, однако все чаще это двери государственных учреждений, а не частного бизнеса или независимых интеллектуально-образовательных центров. Такая переориентация части амбициозных и способных молодых людей успешно предотвращает конвертацию их академических успехов в экономические достижения, полезные также и для общества (забудем на минуту о содержании утверждаемых от имени государства заинтересованными чиновниками Большого правительства учебных программ). Погоня за рентой вместо погони за прибылью все чаще становится наблюдаемым явлением [Murphy, Shleifer, Vishny, 1991]. Актуальность реформы образования обсуждается давно (так, в США официальные дискуссии [см. доклад «Nation at a Risk»²⁰⁵] начались менее чем через два года после учреждения федерального департамента по делам образования в 1980 году²⁰⁶).

Быстро провести такую реформу в большинстве стран с длительной традицией минимизации ответственности родителей и общества за образование не удастся. Однако откладывать надолго ее начало сопряжено с серьезными политическими рисками от неререформирования. Главный риск связан с превращением образования в канал пропаганды, идеологической интоксикации, что ярко проявляется в США (студенческие протесты 2015 года, протесты против избрания (!) Дональда Трампа президентом, активная с многочисленными элементами насилия кампания против новой администрации и ее политики непрерывно, с момента избрания и по сей день). Войнствующее невежество стало фактором эффективной политической мобилизации: современное воплощение оруэлловского «незнание – сила»²⁰⁷.

На начальном этапе экспансия принудительного по организации и бюджетного по финансированию образования еще не вела к заметному снижению

политическую среду давно провалившимися антисобственническими, антисемейными леворадикальными идеями.

²⁰⁵ Обзор приведен в приложении «Государственное образование: мотор или балласт?»: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2952385>

²⁰⁶ <https://www2.ed.gov/about/landing.html> ; <https://www2.ed.gov/about/overview/fed/role.html>

²⁰⁷ Сравнительно безобидный пример практической повседневной работы по такой мобилизации, рассчитанной на отсутствие способностей и желания аудитории критически воспринимать полученную информацию. Профессор UCLA информирует аудиторию о том, что выражение несогласия с «правильной» левoliberalальной точкой зрения смертоносно, так как способно спровоцировать рост числа самоубийств среди представителей меньшинств: «Microaggression can be lethal...»: <https://www.campusreform.org/?ID=10589>

Стандартная практика: заставить оппонента избегать выражения своей точки зрения с помощью потока жалоб на него администрации университета: <https://www.thecollegefix.com/post/42576/>

качества (причины, стабилизовавшие качество, мы укажем далее). Тогда идеологическая составляющая указанного процесса была менее опасной. По окончании учебного заведения конкурентоспособные выпускники, освободившись от влияния / давления профессоров, администрации, профсоюзов, могли переосмыслить свое видение мира и страны, могли самостоятельно приобрести более разумные представления, нежели ассоциация общественного и морального прогресса с большим заботливым государством. Тогда среди лиц с высшим образованием, в том числе гуманитарным и общественным, доли сторонников и противников принудительного прогресса под руководством правительства были более или менее сбалансированы.

Однако когда падение качества, снижение стандарта обучения неоспоримо, средний выпускник, здраво оценивающий свои шансы на трудоустройство, уже не может рассчитывать получить желаемую позицию благодаря полученным знаниям и навыкам. Значит, получив из рук государства диплом, он вынужден снова уповать на помощь власти. Зависимость молодого человека от той же политической коалиции и лояльность тем же группам интересов с высокой вероятностью воспроизводиться снова и снова.

Такой выбор тем более логичен, что обладатели малого запаса человеческого капитала в меньшей степени заинтересованы в сохранении гарантий частной собственности, в том числе от насильственного перераспределения доходов на этот капитал, чем обладатели большого запаса человеческого капитала.

Почему огосударствление не всегда вредило качеству образования

Факторы, ранее компенсировавшие недостатки государственного образования, более не действуют и вряд ли воспроизводимы в обозримом будущем. В XIX веке введение обязательного государственного образования (обзор соответствующей литературы см. [Яновский, 2017²⁰⁸]) не приводило к быстрому падению качества по следующим причинам.

1. Глубокая (поскольку добровольная) религиозность общества и образования обеспечивали в качестве минимального требования приличное знание текста Библии, что прежде всего заставляло регулярно и много читать сложный для понимания текст. Текст этот ставил множество вопросов, провоцировал на участие в дискуссиях (при наличии религиозной свободы и соответственно конкуренции направлений), развивал

²⁰⁸ <https://ssrn.com/abstract=2952385>

логику (см. подробнее [Яновский, 2017²⁰⁹]), целеустремленность и психологическую устойчивость [Rotenberg, 2012²¹⁰]. И это не говоря уже о том, что хорошее знакомство с текстом давало определенный запас представлений о морали. Тот же источник задавал роли и требования к семейным отношениям, к обществу, к государству, учил представлениям об ограниченности власти последнего и т.п.

2. Милитаризм с высоким общественным статусом армии и офицера. Вопреки привычному стереотипу «фельдфебель в Вольтерах» армией школе в развитых странах никогда не предлагался. Предлагался прусский генерал. А роль генерала была хороша как минимум тем, что он предъявлял во второй половине XIX века хотя и не слишком высокие, но жесткие минимальные требования к выпускникам как к потенциальным рекрутам (техническая грамотность, а значит, умение читать и считать на вполне приличном уровне).

3. Наконец, огромную роль играет давление среды, в которой представления о необходимости хорошего образования глубоко укоренены, или отсутствие такого давления.

Нетрудно заметить, что за исключением последнего фактора в сообществах (пригородах, районах проживания среднего класса и богатых) стабилизаторы качества государственного образования более не действуют. Последний же фактор подвержен хотя и постепенному, но неизбежному размыванию в отсутствие у родителей, общества, государства и у самого ученика сильных стимулов к получению прочных и бесспорно полезных знаний.

В обзоре литературы по проблемам образования и истории введения государственного образования (во внешнем приложении к данной главе²¹¹) отмечаются трудности обнаружения связи между образованием и экономическим ростом на национальном уровне.

Для объяснения у нас есть два подхода.

Первый подход Ясаи [Ясаи, 1985], Нисканена [Niskanen, 1971], Таллока [Tullock, 1965] и Олсона [Olson, 1982]. Он основан на допущениях теории общественного / рационального выбора о преследовании личных интересов государственными деятелями и чиновниками.

²⁰⁹ <https://ssrn.com/abstract=2952385>

²¹⁰ Популярную версию статьи на русском языке «Преодоление обученной беспомощности» см. в сборнике «Просуществовать ли Запад до 2084 года», с. 96–105; <http://rambam.rjews.net/2084.pdf>

²¹¹ <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2952385>

Второй подход основан на неявном допущении полного отождествления интересов государства с интересами общества и соответственно на способности использовать огромные ресурсы правительства, в том числе информационные, на благо этого общества.

Второй подход, не прописывая его, обычно явным образом используется большинством коллег, дающих рекомендации «лечить» «провалы рынка» с помощью государственной интервенции.

Оба подхода вполне обходятся без учета феномена коррупции. Поскольку стремление к раздуванию расходов на свое бюро и полномочий своего бюро в общем случае может быть основано на уверенности чиновника, руководителя в исключительной важности задач, стоящих перед таковым.

Гипотеза [Ясаи] о том, что огромные расходы на здравоохранение и образование нужны главным образом для подкупа зависимых избирателей (не говоря уже об опустошении в головах учеников школ, студентов от использования системы образования для идеологической интоксикации), означает, что эти расходы не просто являются тяжелым бременем для экономик богатых стран. Они угрожают (через порчу институтов от выбора, который воспроизводят интоксигированные идеологически и подкупленные избиратели) разрушить те самые институты, которые некогда сделали эти страны богатыми. Поэтому проверка этой гипотезы приобретает особое значение и актуальность. К сожалению, собранные нами данные и примеры²¹² свидетельствуют в пользу именно этой гипотезы.

Почему чиновники и учителя государственных школ могут предпочитать неэффективную учебную программу

Структура учебной программы может значимо влиять на результаты обучения. Если ученики, студенты изучают (в соответствии с предсказанием Бастиа) сказки по мотивам истории правящей партии или под видом общественных или гуманитарных наук идеологию правящей группировки, у них останется меньше времени на изучение математики, естественных наук и языков.

В демократической стране у чиновников от образования и у учителей есть дополнительный, кроме предсказанного Бастиа [Бастиа, 1848²¹³], сильный стимул навязывать ученикам и их родителям изучение всевозможных «ненужных вещей».

²¹² <https://ssrn.com/abstract=2952385>

²¹³ В статье «Высшее образование и социализм» в сборнике «Протекционизм и коммунизм». Челябинск: Социум, 2011.

При наличии заинтересованных родителей, конкурентов на рынке обучения, свободной прессы и оппозиции массово фальсифицировать результаты тестов по математике, языкам, физике затруднительно. Не без труда, но можно проконтролировать знание учащимися определенных фактов по истории. Однако допустим, что истории начинают учить как навыку, а не как знаниям («To teach history as a skill rather than as a body of knowledge» [Deuchar, 1997]; те же идеи были заложены в концепцию государственного стандарта Common Core, предложенного администрацией Б. Обамы). Это резко осложняет внешний контроль над результатами работы школы и прекрасно согласуется с интересами учителей и бюрократов, требующих оставить дело образования «исключительно профессионалам».

Другой причиной является тот факт, что школа используется в соответствии с предсказанием Ф. Бастиа как инструмент для идеологической интоксикации детей, а также как средство мобилизации электората, дружественного идеям «щедрого» и всемогущего правительства. Соответственно, задача обучения отходит на второй план как малоприоритетная. Так, администрация Б. Обамы требовала под угрозой специальных расследований игнорировать нарушения школьной дисциплины известными группами населения, добиваясь строго равномерного распределения наказаний среди разных расовых, этнических и религиозных групп²¹⁴.

Результаты изучения «ненужных вещей»: игнорирование рынка, зарплаты и безработица

Джихад против инакомыслия в университетах, отмеченный еще в шутку в 1970-х Дж. Стиглером [Стиглер, 2017, с. 330] и зафиксированный тщательно Ди Соузой [D'Souza, 1991], быстро набирал обороты в 2015–2017 годах²¹⁵. Среди важных причин бурного недовольства студентов в США выделим две. *Первая* – ухудшающиеся перспективы найти работу по окончании университета (колледжа) по выбранной при игнорировании рынка специальности. *Вторая* – нежелание студентов понести издержки по исправлению своей ошибки и попытка вынудить частный сектор

²¹⁴ Естественно, долгосрочно от такого положения вещей страдают прежде всего «защищаемые меньшинства». Школы, в которых их дети составляют большинство, превращаются в нефункциональные из-за полного провала в поддержании дисциплины: <https://www.heritage.org/education/event/less-discipline-more-disorder-the-unintended-consequences-federal-school-discipline>

²¹⁵ Подробнее сюжет о борьбе с инакомыслием рассмотрен во внешнем приложении, рассказывающем об истории огосударствления образования в США: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2952385>

и государство создать искусственную занятость с реальными зарплатами. Издержки эти – и дополнительная плата за обучение, и, что немаловажно, несравнимо большие учебные нагрузки на технических и естественно- научных факультетах по сравнению с гуманитарными или некоторыми факультетами общественных наук (сюда же относимы «прикладные», такие как государственной службы, социальных работников и т.п.).

Требования радикальных студентов расширить государственные функции, занятость и принудить частный сектор нанимать больше инструкторов по чувствительности к нуждам меньшинств и инспекторов культурно-расового разнообразия весьма прагматичны. Тем более что лидеры протестов, реально претендующие на получение синекур,²¹⁶ составляют меньшинство от студентов, легкомысленно, но не без влияния самого государства и его слуг выбравшие такие факультеты.

Дополнительную информацию по проблемам, связанным с изучением того, что не нужно ни рынку ни обществу, смотрите во внешнее приложение о новейшей истории университетов, раздел 4 «Факультеты действительно ненужных вещей»²¹⁷.

Предлагаемые принципы реформирования

1. Гарантии конкуренции, доминирования частных институций.
2. Постепенное замещение бюджетного финансирования образования и науки частным. Начать целесообразно с гуманитарных и общественных наук (высшие учебные заведения) – твердынь антикапиталистической ортодоксии.
3. Отсутствие государственной религии и одновременно однозначный отказ от принципа отделения школы от церкви (и уж точно от религии): обеспечение прав религиозных организаций создавать свои образовательные учреждения. Опыт США, Канады и европейских стран показывает, что религиозность и стремление сохранить свою традицию является чрезвычайно мощным стимулом к частным инвестициям в образование, особенно меньшинств, испытывающих тревогу за сохранность такого наследия (наиболее массовый пример – католические сети частных школ в протестантских США и Канаде, в том числе как реакция на использование государственной школы в качестве «плавильного котла» для унификации молодежи,

²¹⁶ Смотри, к примеру, заметку о целой роте (95 человек) сотрудников по продвижению "разнообразия" и "равенства" в Мичиганском университете: <https://www.aei.org/publication/more-on-my-efforts-to-advance-diversity-equity-and-inclusion/> с годовыми окладами от 38 до 396 тысяч долларов.

²¹⁷ <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2536629>

см. подробнее [Яновский, Жаворонков, 2017]). Попытки отстаивать унификацию со ссылкой на необходимость «отделения школы от церкви» в ситуации конкуренции конфессий являются грубым нарушением прав родителей и учеников.

4. Свобода и конкуренция подразумевают отказ от борьбы с частной дискриминацией – неотъемлемой компонентой свободы. Частные школы должны иметь право устанавливать цензы, вводить экзамены (тесты) для поступления, отказываться принимать неединоверцев и т.п. Право вводить тесты целесообразно передать школам, даже получающим государственное финансирование.

5. Наличие переходного периода. На переходный период должен действовать принцип помогать эффективным, а не «нуждающимся».

Разумно ожидать, что постепенно, с прекращением государственного финансирования школы и университета начнется процесс деидеологизации образования. Но поскольку школа и университет должны перестать быть машинами для идеологических инъекций не в долгосрочной перспективе, а как можно скорее могут потребоваться переходные меры. Сейчас в некоторых штатах США опробуется законодательный запрет ограничений²¹⁸ или систематических нарушений права Первой поправки в университетах под угрозой отлучения от финансирования²¹⁹. При администрации Д. Трампа в защиту Первой поправки стал хотя бы символически выступать федеральный департамент юстиции (он же прокуратура)²²⁰. Об эффективности этих и подобных мер пока говорить преждевременно.

Возможно, с учетом добровольного отказа университетов от автономии, от политики и политиков (пускай и определенного сорта) могли бы помочь меры, связанные с отказом государства признавать автономию за центрами идеологической интоксикации. Это может выразиться и в упрощенной на переходный период процедуре отстранения учителей от работы за принуждение учеников к поддержке идей неограниченного правительства (включая исламизацию и феминизацию – по аналогии с антикоммунистическими и антинацистскими мерами, применявшимися в Германии и в постсоциалистических странах типа запретов на профессии и люстраций).

²¹⁸ <https://www.campusreform.org/?ID=9038> – законопроект штата Колорадо содержит требование запрета ограничения Первой поправки в кампусе специальными резервациями.

²¹⁹ <https://www.campusreform.org/?ID=9207> – законопроект штата Мичиган содержит требование наказывать студентов, замешанных в акциях по затыканию ртов.

²²⁰ <https://www.campusreform.org/?ID=10154>

В случае университетов можно запретить им вводить ограничения на ношение оружия в кампусе и запретить нанимать охранные фирмы («университетскую полицию») как символ поражения такого заведения в правах и как лишение администрации инструмента принуждения студентов к выполнению антиправовых регуляций. В некоторых случаях на переходный период могут оказаться полезными запрет отчисления студентов или отстранения от работы преподавателей по идеологическим обвинениям, включая «сексуальные домогательства»²²¹ [O'Bernie, 2005, p. 61] или «оскорбительные» высказывания.

Траектория изменений

Процесс прекращения финансирования высшего образования должен завершиться в разумные сроки (например, один-два срока полномочий парламента).

Приватизация среднего образования потребует, вероятно, большего времени, включая промежуточный ваучерный этап²²² (часть бюджета средних школ выводится из полномочий государственных органов и оплачивается по решению родителей или опекунов учеников – владельцев ваучеров). Однако цель должна быть поставлена изначально – передача ответственности родителям при одновременном сокращении государственного финансирования и соответствующем снижении налогового бремени.

Необходимо уже на старте переходного периода отменить принудительный характер «всеобщего» образования, предоставить широкую автономию образовательным учреждениям, передав полномочия по выбору программ, кадровой политике, ответственность за поддержание дисциплины директору школы и попечительскому совету. В этом органе, решающем основные вопросы по финансированию (доходам и расходам), родители получают голоса наряду с жертвователями пропорционально доле ваучерного финансирования. Также они

²²¹ Статьи о проблеме «Campus rape industry» – целой искусственной отрасли, паразитирующей на раздувании проблемы «изнасилований» в кампусах университетов США, в обилии находятся в интернете. Подробнее см. во внешнем приложении «Государственное образование: мотор или балласт?»: <https://ssrn.com/abstract=2952385> – параграф «Индустрия изнасилований».

²²² Идея, компромиссная между полноценным частным образованием и государственным финансированием. Ваучеры, «наполняемые» из бюджета, передаются родителям, с тем чтобы они, выбирая лучшие школы, увеличивали их финансирование и оказывали конкурентное давление на худшие школы. Дают очевидные плюсы для бедных семей, так как живущие компактно в пригородах для среднего класса и богатых решают проблемы образования, имея возможность поощрять успехи школы пожертвованиями. Обзор состояния и ссылки на исследования см. на сайте Конференции законодательных собраний штатов США: <http://www.ncsl.org/research/education/school-choice-vouchers.aspx>

могут увеличить свою долю (влияние на принятие решений), внося дополнительные пожертвования. Недостатки ваучеризации в узком смысле без передачи полномочий и ответственности от чиновников на уровень школы подчеркивает на опыте Великобритании и (по контрасту) эксперимента (с автономными, так называемыми «чартерными школами»²²³) в Восточном Гарлеме²²⁴ [Д. Грин²²⁵, 2009, с. 190–194]. Грин настоятельно рекомендует одновременно с ваучерами гарантировать школам автономию. Таковая должна включать и возможности отбора школой будущих учеников (тесты; а начиная с уровня, превышающего 50% финансирования из кармана родителей, не считая ваучеров, и дополнительные критерии – например, религиозный).

Выполнение этих условий создаст реальную конкуренцию и начнет постепенно возрождать осознание родительской, а не правительственной ответственности за судьбу и перспективы детей.

Конкуренция автономных школ обеспечит большие возможности выбора программ и методик обучения родителями.

Отметим, что эффективность и эгалитарность – не просто иногда противоречащие задачи образования, но как правило противоречащие. Даже в полностью частной школе у родителей есть сильные стимулы платить немного больше за обучение, с тем, чтобы принять дополнительно (бесплатно) нескольких талантливых учеников из бедных семей, просто чтобы поднять уровень класса их собственных детей. Искусственные же механизмы выравнивания возможностей почти наверняка вредят качеству образования, ориентированного на слабых учеников.

Вероятно, для реализации самой возможности децентрализации и передачи ответственности на места потребуется упразднение представительства чиновников и групп интересов, связанных с образованием в правительстве. То есть ликвидации министерства образования (просвещения или аналогичного органа).

²²³ Общее описание см.: <https://www.charterschoolcenter.org/what-is-a-charter-school>

²²⁴ Справка о районе Восточный Гарлем и обзор некоторых итогов первого десятилетия эксперимента 1980–1990 годов: http://www.east-harlem.com/cb11_197A_demographic.htm

²²⁵ Следует подчеркнуть, что сами подобные эксперименты не обладают должной устойчивостью при сохранении финансирования в руках государства. Для адекватной оценки эффективности ваучерной системы необходимо также учитывать, что ее зачастую вводят там, где ситуация в школах особенно тяжёлая (см. подробнее приложение «Государственное образование: мотор или балласт?»). Выбор же жилья в «белом» пригороде рядом с хорошей государственной школой есть не что иное, как фактический переход на ваучерную систему, начавшийся задолго до публикации предложений М. Фридмана. Самое позднее – с начала радикальных экспериментов по принудительному совместному обучению белых и черных детей и «бегству» из таких школ родителей с детьми в однородные по составу населения белые пригороды.

Часть структур, связанных с финансированием, передаются в ведение министерства финансов с постепенным снижением статуса вплоть до упразднения. Эти структуры несут ответственность за подготовку общих предложений по финансированию среднего образования в бюджет на переходный период, а также за статистический учет всей системы финансирования школы. Последняя функция скорее всего сможет быть упразднена, как только такая статистика появится благодаря усилиям организаций школ (аналогичным существующим уже в США – см. выше).

Уже краткосрочно возможны частные инициативы «рядом» со школой (летние лагеря – математические и т.п.).

Стандарт (куррикулум), программы обучения выводятся из ведения государства. В средней школе таковыми становятся требования ведущих университетов. Поскольку конкурирующие за учеников школы будут отчитываться успехами выпускников именно и прежде всего через способность поступать в такие университеты.

Для высших учебных заведений стандарт будет формироваться традицией обучения с рыночным (хотя и далеко не прямым) отбором. Частные университеты отчитываются успехами своих выпускников – как на рынке труда, так и карьерными и творческими достижениями.

Конкуренция также будет способствовать деидеологизации образования в определенных пределах. В том смысле, что доля учеников (студентов), например, религиозных учебных заведений будет определяться спросом на рынке и спросом грантодателей. Родители и грантодатели в принципе могут предъявлять спрос как на определенную степень религиозности учебного заведения, включая долю религиозных курсов в программе, так и на определенную идеологию. Если родители и грантодатели готовы оплачивать идеологически определенные курсы, нельзя ограничивать их в таких начинаниях. Это не менее вредно и опасно, чем навязывать такие курсы.

Отсутствие у государства бюджета на образование в конечном счете подрывает возможности использовать школу и университет как средство идеологической интоксикации (см. примеры: [Лисин, Яновский и др., 2011] глава 2 и [Яновский, 2017]).

Масштабное государственное финансирование науки доказало (на примере США) способность разрушительно влиять на качество научных исследований даже в ведущих частных университетах (через идеологическое смещение тематики,

навязывание правил поведения и речи, подрывающих реальную автономию университетов, свободу дискуссий и элементарный порядок и дисциплину, см. подробнее [Яновский, Черный, Жаворонков и др., 2014²²⁶]). Влияние прямого финансирования школ и университетов представляет более мощное средство воздействия, об опасности которого предупреждал еще [Ф. Бастиа²²⁷, 1848²²⁸].

Предлагаемая конституционная норма: исполнительной власти запрещено запрашивать средства, законодательному органу запрещено выделять средства, законодательной и судебной власти запрещено создавать своими решениями правила и прецеденты для организации, проведения и финансирования государством каких-либо программ, проектов, нужд, кроме обороны, общественной безопасности и правосудия²²⁹.

Эта норма аналогична норме о запрете вмешательства в дела бизнеса, предложенной в главе «Защита капитализма». Данная норма распространяет запрет на вмешательство как в частные дела, так и на некоммерческую деятельность. Образование – слишком важное дело, чтобы доверять его правительству.

Данное предложение внесено составителем книги (К. Яновским) из соображений, как основанных на анализе исторической динамики качества смешанных общественных благ, поставляемых государством, так и из политических соображений, исходя из необходимости предотвратить политическое усиление гражданской бюрократии.

При этом большинство авторов полагают, что проблема безбилетника может быть значимой при осуществлении инфраструктурных проектов (где соображения патриотизма и эмоции отходят на задний план), поэтому допустимо сделать для них исключение.

Резервы роста качества и эффективности (соотношение расходов, времени обучения и качества образования)

²²⁶ <http://ssrn.com/abstract=2536629>

²²⁷ «Государство... партия, фракция, секта, отдельный человек, оказавшийся на какое-то время у власти, может придать образованию угодное ему направление и, значит, формировать по своей прихоти все умы...» («Высшее образование и социализм»), см. русское издание 2011 года – Челябинск: Социум, 2011, с. 171; 226.

²²⁸ <http://www.econlib.org/library/Bastiat/basEss9.html#Chapter 9>

²²⁹ Требование (запрет) восходит к библейскому «не преумножит себе золота и серебра...» – [Второзаконие 17:16], что трактуется традиционно как запрет трат царю (то есть государству) на что-либо, кроме армии. Расходы на армию составляют львиную – за 80% – долю расходов на поставку чистых общественных благ.

Образование, не являющееся принудительным (обязательным), снимает со школы часть нагрузки по поддержанию дисциплины. У семьи и у самих учеников появляются более сильные стимулы поддерживать дисциплину и повышать успеваемость.

Образование частное (коммерческое и, отчасти, некоммерческое) по природе своей предоставляет широкий спектр выбора методик обучения, подходящих для разных групп учеников, культурно и психологически, повышая качество усвоения материала по сравнению со стандартизированным образованием.

Образование частное по той же причине предоставляет широкий выбор по специализации образования (техническое прикладное, естественно-научное, гуманитарное). Более ранняя и эффективная специализация в сочетании с широким спектром возможностей продолжения образования для взрослых снижает время, растрчиваемое на попытки заставить ученика, не имеющего соответствующих способностей, выучить материал, заведомо превышающий любые разумные его потребности.

При этом мы считаем, что для интеллектуального развития любого ребенка необходим минимальный набор знаний по математике, истории и языкам. Необходим принципиальный отказ от универсального подхода и, естественно, от ориентации на самого слабого ученика (особенно губительный как раз в отсутствие специализации, когда разрыв между сильными и слабыми особенно велик). Специализация позволит и снять дискуссии о снижении нагрузок и упрощению программ (напротив, их можно будет даже усложнить, расширив спектр опций между минимальным и максимальным стандартами для средней школы²³⁰).

Основные рекомендации

В ходе реформ предлагается обеспечить постепенное расширение прав родителей на управление по мере увеличения их вклада в финансирование школы.

Школы преобразуются в НКО. Инициатива принятия такого решения может принадлежать властям любого уровня²³¹, а также родителям большинства учеников. При этом доля родителей в управлении на старте процесса устанавливается на уровне

²³⁰ См., например: [Захаров А., Хавенсон Т., 2016 и Carnoy, Khavenson et al, 2016].

²³¹ Например, если большинство школ получают существенное федеральное финансирование, возможно решение, аналогичное Указу Президента Российской Федерации от 01.07.1992 № 721, ставшему своего рода заявкой на акционирование всех крупных предприятий, поданной самим правительством.

порядка 10–30%. По мере увеличения вклада родителей из своих карманов растет их доля голосов в попечительском совете. Этот орган принимает принципиальные решения и перед ним ответствен директор школы. Директор обладает большими полномочиями в найме учителей, выборе учебных программ и т.д.

Постепенное снижение государственного финансирования школ с замещением частным также приводит к снижению доли голосов, которыми распоряжается представитель государства (муниципалитета, школьного совета). В конце процесса государственное финансирование полностью прекращается. При этом происходит и сокращение налогового бремени, соответствующее сокращению расходов²³². В ходе процесса условный родительский комитет (фракция)²³³ приобретает право вето при достижении уровня 35 (40)% голосов. Родители избавляются от необходимости согласовывать учебную программу с представителями государства на уровне представительства, превышающем две трети голосов и при уровне реального вклада из кармана родителей, превышающего 50% расходов школы.

Подобный подход к ваучеризации, изначально спроектированный как переходный к естественному частному состоянию, представляется и более логичным, и честным, и политически устойчивым.

Интерес родителей и благотворительных организаций (в том числе с выраженной религиозной или даже политической повесткой) будет работать на скорейшее принятие на себя всей полноты ответственности за школу. Естественно при условии понимания призрачности шанса переложить на других бремя финансирования при сохранении прав на принятие решений.

Применительно к высшей школе процесс должен включать прекращение финансирования невоенных исследований с сосредоточением оставшегося правительственного финансирования полностью в руках военного ведомства (что должно подорвать возможность подлежащих ликвидации социальных ведомств и структур влиять на процесс, используя финансирование как политический рычаг).

Другими важными мерами должно стать:

²³² Для простоты допустим, что начало процесса приватизации совпадает по времени с сокращением расходов государства, в том числе и на образование, с тем чтобы надежно балансировать бюджет.

²³³ При наличии поддержки дополнительных частных игроков-благотворителей родители могут существенно ускорить процесс.

– сокращение вплоть (со временем) до обнуления налоговых льгот по займам на обучение в университете (в США пока дополняется распространением оставшихся льгот на среднее образование в частной школе, см. подробнее приложение²³⁴);

– лишение студентов возможности влиять на управление университетом помимо средств, вкладываемых лично из своего кармана с обязательным разделением вкладов самих студентов и их родителей, особенно на переходный период.

Первая мера нанесет удар по раздутой численности гуманитарных и общественных факультетов и специальностей, не находящих спроса на свободном рынке или в «третьем секторе». Обе меры вместе сильно осложнят возможности социальных бюрократов, левых политиков и союзных им групп интересов влиять на студентов, превращая университеты в фабрики идеологической интоксикации (см. подробнее [Лисин, Яновский и др., 2011, глава 2²³⁵]). На переходный период с той же целью целесообразно законодательно и посредством судебных преследований принудить университеты уважать все права Первой поправки (свободу слова и религии). Естественно без обязанности учебного заведения предоставлять какие-либо ресурсы в распоряжение студентов для реализации соответствующих прав.

Представляется крайне важным изначально и торжественно отказаться от задачи государства поддерживать равенство результатов учеников. Соответственно попечительские советы получают право устанавливать вступительные тесты и условия с момента, когда родители и союзные им частные грантодатели обеспечивают более половины финансирования школы.

Образование наших детей слишком важное дело, чтобы доверять его государству. В 1848–1849 годах, когда Ф. Бастиа предупреждал о реальности опасности идеологического контроля партией, захватившей систему образования, а Маркс и Энгельс выступили с «Коммунистическим Манифестом», где заявили о намерении коммунистов именно это и сделать, такая возможность оставалась гипотетической. Накопленный с тех пор опыт доказывает способность и стимулы государства снижать качество образования во имя идеологического контроля, нанося попутно удар по институту семьи. Рекомендация данной главы лишить государство такой возможности выглядит проявлением здравого смысла.

²³⁴ <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2952385>

²³⁵ Обновленная и дополненная версия доступна здесь: <http://instecontransit.ru/proekty/institucionalnye-ogranicheniya-sovremennogo-ekonomicheskogo-rosta/>

Современные государства захватили и разрабатывают другой источник ресурсов, а заодно и мощный рычаг влияния на избирателей. О нем – в следующей главе.

Глава 9. Проблемы реформы здравоохранения

В здравоохранении развитых стран сегодня доминирует государство. Бюджет – главный источник платежей за эти услуги. Правительство осуществляет жесткий контроль за учреждениями здравоохранения и над врачами. В сознании большинства такое положение выглядит естественным. Опережающий рост расходов по сравнению со снижением смертности от болезней или увеличением продолжительности жизни также мало кого смущает. Однако первые и основные успехи по резкому снижению смертности, по созданию современной медицины были достигнуты при куда меньшей или даже второстепенной роли государства. Попробуем разобраться – что же произошло, почему государство установило здесь свой контроль? Зададимся также вопросом, насколько обязательно платить 9–17% ВВП во имя продолжающегося, но все более скромными темпами, прогресса в здравоохранении?

По страницам славного прошлого

В течение XIX века происходило заметное ускорение прогресса в медицине и в снижении смертности и заболеваемости. Конец века и начало XX столетия привели к выходу на новый качественный уровень. Уровень, который намного ближе к современному, чем даже к началу эпохи современного экономического роста (многим скорее известной как эпоха промышленного переворота).

Формирование институтов, гарантирующих личные права



Становление гарантий прав частной собственности



Промышленный переворот, начало современного экономического роста с регулярным ростом подушевого ВВП => вышперечисленное объективно обусловило рост ценности человеческой жизни



Урбанизация, обострение вызовов, связанных с гигиеной в условиях роста ценности человеческой жизни и способности системы быстро тиражировать полезные инновации



Прогресс в санитарии – водопровод и канализация в городах²³⁶

Прогресс в санитарии в медицинских учреждениях²³⁷

Прогресс в медицинских технологиях – вакцинация²³⁸



Прогресс в организации систем здравоохранения²³⁹

Прогресс в организации систем здравоохранения наблюдался и там, где участие государства было минимальным, и там, где оно было значительным. Быстро развивались частные коммерческие и некоммерческие системы (последние особенно массовые). Их развитие было особенно успешным в США, Великобритании²⁴⁰, Франции, Бельгии²⁴¹. Также в разных странах автономно развивались еврейские частные медицинские учреждения (здравоохранения). Повсеместно расширились частные врачебные практики, клиники в других странах (Швейцария). Росли государственные системы больниц – скандинавские страны. Появляется принудительное страхование – Пруссия, Германия (а еще до этого принудительная вакцинация, правда, еще в частных учреждениях и притом, что страны, не вводившие такую, мало отличались по показателям заболеваемости и смертности) и т.д.

²³⁶ <http://www.nber.org/papers/w10511>

²³⁷ <http://www.florence-nightingale.co.uk/resources/biography/>

²³⁸ См., например: <https://www.historyofvaccines.org/timeline/>; "History of Immunology," in Bio Explorer, November 21, 2016; https://www.bioexplorer.net/history_of_biology/immunology/; Riedel S. Edward Jenner and the history of smallpox and vaccination <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC1200696/>;

http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/medicine/laureates/1905/koch-bio.html

²³⁹ <http://www.nber.org/papers/w10511>

²⁴⁰ См. Дэвида Грина («Возвращение в гражданское общество»: http://www.e-reading.by/bookreader.php/144811/Vozvrashchenie_v_grazhdanskoe_obshchestvo.pdf). Охват частной некоммерческой медициной в Англии превышал 50% населения с тенденцией к росту на момент уничтожения правительством лейбористов.

Современные либералы и иные левые крайне отрицательно относятся к частным системам здравоохранения (коммерческим и некоммерческим) и стремятся вытеснить их либо налоговым бременем до и более 50% [Лал] от совокупных доходов, удушающими регуляциями, а то и прямым запретом (Англия – 1946 – запрет некоммерческой страховой медицины; Дэвид Грин, чтобы не мешала будущему – так и не наступившему – с идеально работающей государственной медициной).

²⁴¹ Подробнее см. обзор «Дополнительные материалы по истории государственного здравоохранения»: <https://ssrn.com/abstract=3029673>

Наиболее впечатляющие достижения в снижении смертности от определенных видов болезней пришлось на конец XIX – начало XX веков²⁴² [Cutler, Miller, 2005] и были связаны с технологиями, очевидно дающими экономию от масштаба. Поэтому ни частная, ни государственная системы не демонстрировали длительное время явных, заметных преимуществ (тем более что следующая волна инноваций и прогресса в вакцинации – грипп, полиомиелит, туберкулез и др., см., в частности, анализ последствий у [Acemoglu, Johnson, 2007²⁴³] пришелся на 1940-е годы – едва ли не на пик популярности статистических идей).

Политические интересы, группы интересов толкали к выбору государственной системы. Механизмы всеобщего избирательного права зафиксировали такой выбор.

Продолжение истории уже огосударствленных систем здравоохранения внушает меньший оптимизм, чем эпоха их становления. Наблюдаются следующие явления:

- достаточно скромные новые успехи при быстром, опережающем темпы роста подушевого ВВП росте расходов на здравоохранение;
- попытки принудительного выравнивания объема и качества услуг между разными группами населения;
- использование расходов на здравоохранение как инструмента подкупа наименее экономически продуктивных групп трудоспособного населения [ACA, 2010] – Obamacare – в США – один из последних шагов в этом направлении, притом что во всех остальных странах никогда не скрывалось, что цель вмешательства государства «выравнивание», то есть поддержка избирателей сторонников «щедрого правительства» за счет остальных);
- постепенная передача права выбора (врача, больницы) от пациента к медицинскому бюрократу. При вынужденных попытках сдерживания экспансии расходов выбор чиновников (прикрытый мнением «экспертов», находящихся в состоянии конфликта интересов – оплата от тех же чиновников) морально сомнительная, если не опасная, ситуация выбора за пациента, причем даже в том случае, если последний в состоянии

²⁴² <http://www.nber.org/papers/w10511>

²⁴³ Или в публикациях NBER: <http://www.nber.org/papers/w12269>

оплатить дорогую диагностику и лечение (пример родителей малыша Чарли Гэрда – Charlie Gard из Великобритании).

Огосударствление обостряет этические проблемы и в других ситуациях.

Некоторые теоретические проблемы

Гэри Беккер показал [Becker, 1993], что образование и здоровье можно рассматривать как вид капитала (человеческий капитал). То есть нечто, приносящее доход обладателю. Соответственно инвестиции в человеческий капитал имеют смысл и могут (как правило, должны) приносить отдачу. Его аргументы на микроуровне достаточно просты, понятны и не подвергаются сомнению. Проблема эмпирических исследований последних десятилетий в том, что с трудом удается обнаружить (если вообще удастся) признаки отдачи инвестиций в человеческий капитал на агрегированном, национальном уровне (см. подробнее обзоры литературы в приложениях к настоящей главе и к главе по реформе образования²⁴⁴). То есть лично обладателю хорошего здоровья и хорошего диплома эти блага приносят несомненное благо. Но с учетом вложений (которые стали в XX веке преимущественно государственными) положительный эффект для общества исчезает. Получается, что здоровье и образование превратились в блага (своего рода роскошь), которые в больших количествах могут позволить себе богатые народы. Впрочем, бедные получают от богатых прямую и значительную помощь, а также доступ к медицинским технологиям, который делает разрыв по многим параметрам далеко не столь внушительным, как разница по подушевому ВВП.

В главе о реформе образования мы упоминали проблему использования огромных и растущих расходов на образование для подкупа и идеологической интоксикации избирателей. Если в контексте здравоохранения идеология неактуальна, то подкуп в силу гигантских ресурсов, направляемых из бюджета на эти цели (7–9% ВВП²⁴⁵), вполне возможен (что предполагал напрямую [Ясаи, 2016] и косвенно [Лал, 2007]).

Существует богатая литература по проблеме асимметрии информации. Одна из стандартных ситуаций – взаимодействие врача и пациента. При недостаточной конкуренции предложения медицинских услуг и при пассивности пациента преимущества профессионала в смысле информированности и понимания проблемы

²⁴⁴ Соответственно <https://ssrn.com/abstract=3029673> и <https://ssrn.com/abstract=2952385>

²⁴⁵ См. обзор литературы и примеров по истории огосударствления здравоохранения.

создают широкое поле возможностей для злоупотреблений со стороны врача. Причем весьма опасных и для здоровья, и для благосостояния пациента.

Есть стандартные меры, смягчающие остроту проблем, хотя не устраняющие их полностью.

Среди них – репутация врача или медицинского учреждения (работает, в случае если пациент утруждает себя сбором соответствующей информации). Независимая экспертиза. Самостоятельный сбор информации о болезни и обращение к разным врачам²⁴⁶.

Современные технические средства сильно упрощают сбор информации, но это помогает только достаточно осмотрительному и информированному пациенту.

Для страховой медицины типична дополнительная проблема, связанная с асимметрией информации. Клиент может скрывать от компании часть информации, с тем чтобы получить более выгодные условия страховки.

Стандартные меры (сигналы) также решают часть проблем. Например, документально подтвержденное участие пациента в спортивно-оздоровительных программах может снизить для него стоимость страховки. Однако такие решения вырабатывает прежде всего сам рынок. За государством останется классическая функция защиты от заведомо недобросовестных действий, нарушения условий контрактов.

Проблема дефицита лучших практик

В США – наиболее передовая технически и методологически медицина, но невероятно дорогая. Стимулы к расточительству – массивные государственные расходы на страховки для пожилых людей (от 65 лет и старше – [Medicare²⁴⁷]) и для бедных [Medicaid²⁴⁸], угроза исков к врачам и больницам (связь большинства юристов с Демократической партией²⁴⁹ обеспечивает соответствующие правовые рычаги). Теперь еще Обамакер – очередной пример, как красиво выглядящая на бумаге идея

²⁴⁶ Уникальный опыт пациента, уточнившего свой диагноз, собравшего команду и разработавшего аппаратуру для обеспечения обзора хирургу при сложных операциях и тем спасшего свою жизнь (Ави Ярон, основатель фирмы VisionSense: <http://www.wired.co.uk/article/avi-yaron-wired-2015>) сам по себе не тиражируем. Однако он дает представление о широте возможностей современного пациента при свободном рынке и острой конкуренции врачей.

²⁴⁷ <https://www.medicare.gov/>; краткая история программы: <https://www.medicareresources.org/basic-medicare-information/brief-history-of-medicare/>

²⁴⁸ <https://www.medicaid.gov/>; <https://www.medicaid.gov/about-us/program-history/index.html>

²⁴⁹ Как объективные интересы юристов, особенно занятых на государственной службе, так и сведения об их пожертвованиях в политические кампании (см. обзор во внешнем приложении) свидетельствуют об этом.

удешевления медицины и сокращения избыточных трат²⁵⁰ на деле привела к росту расходов и ухудшению качества для уже имевших страховку. Не говоря даже про этическую сторону вопроса, на которой мы остановимся ниже.

Даже с введение пресловутой Обамакер здравоохранение в США остается преимущественно частным. Однако растущее регулятивное давление государства, риски преследования врачей за даже вполне добросовестное, но неудачное лечение и, в огромной степени, заинтересованность чиновников в избыточных тратах привели к резкому росту издержек на здравоохранение, в разы превышающих, к примеру, расходы на оборону в США²⁵¹.

Механизмы раздувания трат следующие.

1. Угроза судебного преследования за неудачное лечение стала слишком значимой, заведомо неразумно распространенной практикой. В суде врачу надо доказать, что «он предпринял все разумные меры». Для судьи и даже для эксперта, подробно не знакомого с конкретной ситуацией и не имеющего стимулов усердствовать в ознакомлении, лучший индикатор – самый простой. Простой – это использование новейших из доступных методов диагностики и лечения. То есть в большинстве случаев – существенно более дорогих, чем необходимые реально.

2. Траты со счетов государственных программ страхования по необходимости много «щедрее», чем необходимо. Как отмечал Милтон Фридман, так часто бывает, когда тратят не свои деньги и не для себя (большие расходы могут быть только чужие и на себя). Стимулы ограничивать траты бюджетом у чиновников есть. Но это краткосрочные стимулы. Долгосрочно они заинтересованы в неуклонном росте бюджетов вверенных им ведомств и / или программ.

3. Пациенту навязывают многочисленные дорогие и зачастую ненужные услуги (обследования, врачебные приемы, без которых невозможно получить лекарство, продаваемое по рецепту). Причем забота о «глупом» пациенте может вызвать настоящую опасность в условиях, когда без рецепта невозможно получить элементарные, не сильнодействующие и не относящиеся к наркотикам

²⁵⁰ См.: Основные сведения об Обамакер: <https://www.cato.org/publications/policy-analysis/obamacare-what-we-know-now>; отдельно по важной, вводимой Обамакер структуре для сокращения расходов – Independent Payment Advisory Board: [IPAB] <http://www.modernhealthcare.com/article/20161201/NEWS/161139993>; краткое изложение этих материалов по-русски смотри в Дополнительных материалах.

²⁵¹ Некоторые детали см.: David Hogberg: <http://www.amazon.com/Medicare-Victims-Governments-Patients-Physicians/dp/0692415327>, а также статью о социал-либерализме: <http://ssrn.com/abstract=2633029>

обезболивающие или антибиотики. К сожалению, развивающиеся страны заимствуют эти далеко не самые лучшие практики. Так, с сентября 2017 года в России стало невозможным приобрести антибиотики иначе, кроме как по рецепту врача²⁵². Сами попытки чиновников контролировать рост издержек приводят к дополнительным издержкам. Растущие требования к отчетности создают необходимость дополнительного штата, работающего только на эту отчетность. Происходит перенаправление инвестиций. Вместо разумно необходимых расходов на построение репутации среди пациентов, не желающих переплачивать, они идут на обоснование экспансии расходов для контролирующих федеральных и штатных чиновников – см. подробнее Дополнительные материалы к данной главе – обзор литературы.

При выборе модели здравоохранения между государственным (принудительно-страховым) и частным необходимо учитывать неизбежно неэффективное расходование ресурсов, а значит, потери доходов / богатства частных лиц.

Быть богатым, чтобы быть здоровым

Дополнительные материалы к данной главе²⁵³ начинаются с обзора литературы (куда более богатой, нежели те работы, которые мы успели упомянуть) о связи доходов, богатства и здоровья населения.

Иными словами, рост дохода конвертируется в рост показателей по здравоохранению. Происходит это, в частности, следующим образом:

– повышение качества жизни, пищи, жилья (теплоизоляция, звукоизоляция – комфортнее и здоровее), товаров длительного пользования (надежный автомобиль, лучше защищающий владельца);

– увеличение объема налогов, перераспределяемых через правительство, может вести к снижению заболеваемости за счет прививок, организованных государственно и т.п. (при том, что в США и некоторых других странах прививки внедрялись частным образом, а не государственным принуждением);

– большие расходы на частных врачей (проверка гипотезы повышения доли расходов на образование, здравоохранение и на благотворительность в предельном долларе дохода);

²⁵² На основании приказа Министерства здравоохранения Российской Федерации от 11.07.2017 № 403н: <https://minjust.consultant.ru/documents/36657>

²⁵³ <https://ssrn.com/abstract=3029673>

– богатое общество больше тратит на информацию, люди более информированы и принимают более осмысленные решения, в том числе в сфере (покупке) услуг медиков.

Последнее верно, главным образом, в случае экономически самостоятельных агентов, не зависящих в своих доходах от государства, живущих и действующих в условиях, когда конкуренция между поставщиками услуг здравоохранения, информационная поддержка со стороны страховых компаний и организаций пациентов снижают издержки получения информации и позволяют отчасти преодолевать естественную информационную асимметрию между врачом и пациентом.

Рост бремени расходов на государственную медицину означает повышение расходов на каждый дополнительный год жизни. Качество этого года оценивается чиновником. Чиновник заинтересован в увеличении числа зависимых избирателей. Следовательно, для него продление числа лет старым, несамостоятельным людям с падающими интеллектуальными способностями – разумная и желанная цель. Напомним, реальный чиновник не является совершенно мудрым и ангелоподобным служителем общества, но является разумным рациональным субъектом, как правило, лояльным интересам своего бюро.

Достижение цели оплачивает работающее население. Из работающего населения искусственно исключается часть пенсионеров, желающих работать больше, но сталкивающихся с угрозой своему постоянному доходу вследствие дополнительного заработка. Кроме того, эта группа не пользуется протекцией государства при устройстве на работу, что является дополнительным барьером – следствием навязывания бизнесу «правильных» работников вместо оптимальных. Многие пожилые люди могли бы подрабатывать и увеличивая свой доход, и повышая качество своей жизни в результате большей осмысленности таковой вкупе с более высоким доходом, продлевающим ее продолжительность. Однако такие люди не зависят от чиновников, и увеличение продолжительности их жизни объективно менее желанная цель для чиновников.

Рост расходов на медицину – это рост бремени на всех работающих, снижающий их текущее качество жизни, ограничивающий их возможности. Растущее бремя вытесняет, в том числе, и дополнительные возможности частных расходов на здоровый образ жизни и на профилактику болезней, как отмечено выше.

Приведенные утверждения не могут доказать, что совокупное благо – число качественных лет жизни – снижается или не увеличивается при действующей государственной модели здравоохранения. Однако они ставят под сомнение утверждения о безальтернативности такого сценария и необходимости вытеснения частных форм здравоохранения во имя большей эффективности.

Весьма вероятно, что продолжительность жизни росла бы теми же или даже более высокими темпами при сохранении доминирования частной медицины (страховой некоммерческой, коммерческой и благотворительной в совокупности). Еще более вероятно, что при доминировании частной медицины быстрее рос бы показатель числа лет качественной жизни по единственно разумному критерию – по самооценке.

Этическое обоснование реформ

В обзорах в приложении мы подробнее остановимся на важнейшем аспекте работы системы здравоохранения. Асимметрия в условиях, когда врач, специалист знает заведомо больше пациента, помноженная на государственную власть, стоящую за врачом, наделяющую его правом решать, кого лечить всерьез, а кому следует побыстрее «умереть с достоинством», является неизбежным следствием огосударствления при потере контроля над расходами. Именно так появляются институты принятия решений, кому можно лечиться, а кому нет (*gate keepers*²⁵⁴).

Частным случаем проблемы является решение в ситуации, когда умирающий (или не умирающий) пациент смог бы стать донором органов для других больных. Если способ лечения (а значит, и шансы пациента) зависит от вроде бы благородной альтернативы спасти три жизни вместо одной. То есть на выбор методов лечения влияют внешние соображения по сравнению с необходимостью попытаться спасти жизнь данному пациенту.

Противоположная «смерти с достоинством» по решению «компетентных медицинских органов» ситуация – продление жизни тяжело больного и пожилого пациента, давно утратившего не только вкус к жизни и остатки дееспособности, но зачастую даже возможности поддерживать физическое существование без

²⁵⁴ Этот институт (Independent Payment Advisory Board [IPAB]) в Obamacare: <http://www.patientsrightscouncil.org/site/health-care-reform/> – значительно повышает шансы на возможность ее отмены (поскольку отдельные аспекты, такие как принудительное осуществление религиозными учреждениями аборт и т.п., отменяются отдельными законодательными актами без больших проблем).

специальной аппаратуры. Она отвечает классическим интересам соответствующей «фракции» бюрократии (раздувает бюджетные расходы). Но при этом, кроме экономического бремени, она создает и тяжелое моральное бремя. Близкие пациента видят и запоминают его не тем, кем он был в настоящей своей жизни, а никого не узнающей биокуклой в руках «заботливого» персонала.

Частная медицина – будь то коммерческая, будь благотворительная – не дает идеальных решений этих и ряда иных этических проблем. Однако уход из-за спины врача «человека с ружьем» – силы принуждения, даваемой государством, безусловно и значимо смягчает остроту ситуации.

Основные проблемы переходного периода

В ходе разгосударствления медицины придется решить следующие основные проблемы:

- демонтаж бюрократической системы государственного контроля, заинтересованной в расширении финансирования, полномочий и не заинтересованной более ни в чем;
- поощрение развития частных практик врачей; уплата «сбора» за патент как единственного наряду с раскрытием информации о квалификации и истории работы условия для выхода на рынок;
- поощрение создания частных клиник врачами с солидной репутацией;
- необходимо сбалансировать право пациента и его родных получать максимум информации от врачей и фармацевтов с ограничением ответственности последних: несмотря на прогресс медицины, за последние столетия появляются новые и новые вызовы, проявляются ранее неизученные проблемы; без такого баланса при продолжении бесконечных процессов над врачами значительная часть талантливой молодежи предпочтет менее рискованные виды деятельности в ущерб интересам и своим, и пациентов, и общества в целом;
- усиление конкуренции в частной коммерческой страховой медицине с притоком туда частных капиталов;
- поощрение благотворительной и иной некоммерческой (в том числе страховой же) медицины;
- приватизация функций контроля за качеством лекарств, медицинского оборудования, технологий, качества работы медицинских учреждений;

- когда в результате развития организаций во всех или в отдельных направлениях сложатся команды управленцев и специалистов, способных развивать крупные медицинские проекты, вести работу больниц, приступить к приватизации (некоммерческой прежде всего и в основном) крупных медицинских учреждений, кроме военных.

Представляется целесообразным, ужесточив требования по раскрытию информации к врачам и фармацевтам (в том числе к компаниям), сбалансировать их ограничением ответственности. Например, вместо того чтобы вываливать на неподготовленного пациента или его родных огромный массив информации о побочных эффектах лекарства или деталях состояния больного, технологии лечения, можно потребовать выделять в этом массиве наиболее распространенные угрозы и проблемы. Однако упоминание проблемы, приведшей к ухудшению состояния больного даже среди наименее вероятных, должно полностью освобождать фармацевта (в данном примере) от ответственности. Необходимо также ограничить ответственность врача и защитить его жесткой версией презумпции невиновности с презумпцией добросовестного заблуждения. Обвинение может быть обосновано только в случае заведомой недобросовестности врача.

Наименьшие проблемы, вероятно, вызовет развертывание частных практик врачей (они либо и так существуют во многих странах, и они пережили в той или иной форме даже Советский Союз).

Наибольшие проблемы будут с созданием или возрождением некоммерческой вообще и благотворительной медицины в частности.

Как мы уже писали в главе о благотворительности, добровольная инициатива частного независимого от властей бизнеса в настоящей, то есть добровольной, инициативной благотворительности – ключ к успеху в данной сфере деятельности.

Совершенно очевидно, что для развития крупных благотворительных проектов требуется выполнить те же условия, которые необходимы для развертывания крупных бизнес-проектов – то есть создать благоприятный деловой климат. Но этого недостаточно. Бизнес должен ощущать себя буквально как дома – то есть должна быть создана благоприятная общественная атмосфера, дружественная бизнесу и успеху. Гарантии личных прав и частной собственности должны существовать по меньшей мере на поколение дольше, чем требуется для создания делового климата. Поскольку для восприятия, усвоения привычки обустраивать вокруг себя общественную жизнь,

инвестировать в среду, благоприятную для внуков, бизнес начнет не ранее того, как добьется решающих успехов и прочно станет на ноги.

Та же проблема – время и навыки самоорганизации – стоит и на другом пути развития частной некоммерческой медицины. Во всех странах, в которых она успешнее всего развивалась (Англия, Франция, Бельгия), процесс становления и развития обществ взаимопомощи занял поколения.

Люди, даже имеющие хороших детей, издавна боялись болезней и старости, когда последние учащаются. Социальное государство весьма успешно использует естественный страх для расширения своего бюджета и полномочий.

Глава 10. Обеспеченная старость: в поиске выхода из тупика

Начало процесса, приведшего к кризису большинства пенсионных систем, было положено в результате стечения двух исторических обстоятельств. Первое – пример любимца бюрократов всего мира Бисмарка, которому понадобилось оружие против быстро набиравших силу социалистов. Второе – следствие естественного социально-экономического процесса – быстрой урбанизации середины – второй половины XIX века. Переселение на новое место рвало или ослабляло влияние сельского общества (родственников, друзей, соседей). Ослабление старых родственных связей привело к исторически короткому, но более чем достаточному для использования в политических и бюрократических целях кризису семьи. Растущее число брошенных стариков и безнадзорных детей [Rowntree, 1901] дало старт процессу экспансии государственных полномочий, который мы разбирали подробно ранее²⁵⁵. Тот кризис прошел, а полномочия остались и породили кризис куда более глубокий. Одним из его последствий стало снижение в каждом новом поколении числа выходящих на рынок труда образованных и законопослушных работников из-за снижения рождаемости в среднем классе. В силу этого обстоятельства пенсионные системы, порожденные кризисом эпохи урбанизации, стали приходить в упадок. Возможные пути выхода из ситуации мы рассмотрим далее.

Целью наших предложений является, возможно, менее болезненный переход к состоянию, при котором частные лица – семьи, различные структуры гражданского общества, с одной стороны, и коммерческие структуры – с другой вновь, как и 50–100 лет назад, возьмут на себя решение проблем, связанных с наступлением старости.

Переход в направлении, оказавшимся тупиковым, занял до 100 лет, завершившись в развитых странах полностью только к началу 1970-х годов [Bonoli, 2003]. Возвращение невозможно за 5–10 лет, но есть обоснованная надежда на то, что оно не потребует целого столетия хотя бы потому, что известно, куда возвращаться, и

²⁵⁵[Яновский, Черный, Жаворонков и др.], глава 11 книги [Лисин, Яновский 2011]; см. также [Яновский, Шестаков, Летунова «Государственное вмешательство и демографический кризис», 2014]: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2511066>

известны некоторые промежуточные точки перехода. Многие изменения структуры рынка труда и современные возможности занятости также облегчат избавление пожилых людей от провалившейся правительственной «заботы»²⁵⁶.

Опыт реформ в Великобритании и Чили²⁵⁷

В публикациях последних лет реформы пенсионных систем Великобритании при М. Тэтчер и в Чили при А. Пиночете нередко подаются как общеизвестные провалы. В статьях, авторы которых потрудились представить рациональные соображения в поддержку критических отзывов, претензии можно свести к стандартному обвинению в росте имущественного неравенства или даже просто в несокращении такового [Ewig, Kay, 2011], хотя реформы и не ставили такой цели. Более осмысленным кажется обвинение реформаторов в том, что неопытные, некомпетентные граждане столкнулись с непосильной задачей выбора и многие понесли потери. Удивительно, что к этим обвинениям присоединяется Лоуренс Котликофф. В книге «Пенсионная система перед бурей» (2008), адресованной не коллегам-экономистам, а широкому кругу читателей, он, по сути, призывает их не брать на себя ответственность за свой выбор. Призыв делается в контексте описания реальных вызовов и угроз, неизбежных тяжелых потерь в случае, если те самые читатели не научатся принимать решения самостоятельно и не вынудят к ответственному поведению своих политических представителей.

Реформаторы стремились к тому, чтобы люди, взаимодействуя посредством рыночных механизмов, сами решали проблемы, созданные политиками.

После десятилетий деморализующего воздействия системы, где работающих облагают налогами, из которых финансируют тех, кто уже достиг пенсионного возраста, при этом ни у тех ни у других не было выбора и возможности проявить инициативу, люди не могли не понести потери в навыке принятия самостоятельных решений. Очевидно, что продолжение такого состояния приводило бы лишь к

²⁵⁶ Тяжелый кризис с массовым односторонним пересмотром обязательств перед пенсионерами пока отложен благодаря повышению пенсионного возраста во Франции (с 60 до 62 лет в 2010 году) и в Германии (2007 год). Во Франции даже столь очевидная и временная мера вызвала массовые протесты: <http://www.nytimes.com/slideshow/2010/10/19/world/20101020-FRANCE/s/20101020-FRANCE-slide-NRV3.html> – и нанесла тяжелый удар по популярности правящей партии и президента Н. Саркози. Тем не менее в обеих странах ожидается поднятие пенсионного возраста до 67 лет в 2020-х годах, и в Германии обсуждается поднятие этого возраста до 69 лет: <https://www.reuters.com/article/germany-pensions-bundesbank/update-1-germany-should-up-retirement-age-to-save-pensions-bundesbank-idUSL8N1AW1ZN>

²⁵⁷ Дополнительные материалы по истории создания и попыток реформирования пенсионных систем см. в одноименном внешнем приложении к данной главе на сайте SSRN.

дальнейшей дисквалификации (если не сказать – атрофии) чувства ответственности и даже самосохранения с учетом динамики системы, вполне корректно описанной в упомянутой книге Котликоффа.

Среди реальных проблем реформ пенсионных систем в Чили, Великобритании и в других странах – отсутствие последовательности и четкого представления и реформаторов, и участников рынка о том, какие шаги последуют и какова конечная цель – полная приватизация, уход государства, передача ответственности частным игрокам и рынку.

Власти боялись ослабить контроль за пенсионной системой, объективно усложнившейся при введении новых опций для выбора клиента. При этом они сохранили не столько контроль, сколько ответственность за состоянием системы и за ошибки как самих клиентов, так и фондов, и советников по вложениям.

Попытки избавить клиента от рисков вложений, сделанных пенсионными фондами на рынках, жестко зарегулированных правительством, усиливают политический эффект, давящий на реформатора в правительстве. Он как бы добровольно берет на себя ответственность за любые потрясения на рынках, приводящие к снижению дохода на сделанные вложения, а сами попытки «уберечь» от ответственности только снижают ответственность частных игроков на рынке [Schulz, 2000]. В результате первый этап реформы стал, по большому счету, и ее последним этапом.

При этом академические работники из государственно финансируемых университетов и государственно же финансируемые СМИ, не декларируя конфликт интересов, участвуют в кампании против реформ, повышая издержки внедрения новой системы и сея панику. Так, профессор Лондонского университета (David Blake) опубликовал отчет, в котором утверждал: «До 90% переведших свои сбережения из спонсируемых работодателем в личные накопительные программы лиц могли получить ненадлежащие рекомендации». Имели место и реальные проблемы. Так, расследование бухгалтерской и аудиторской фирмы KPMG показало, что у 60% клиентов из числа обследованных дел советник не выяснил их предпочтения касательно риска [Там же, с. 96].

Правда, разумный инвестор сам подбирает объекты вложений, исходя прежде всего из степени риска (и в случае нехватки информации готов понести умеренные издержки на поиск дополнительной информации). Также разумный инвестор в целом представляет себе, что в отсутствие у него специальных знаний и инсайдерской

информации о состоянии объектов инвестиций высокая доходность неизменно сигнализирует о высоких рисках.

Следует заметить, что в странах, где государство играет большую роль в управлении пенсионными активами, оно же, нередко, создает риски потерь для пенсионеров. В том числе их накопительной компоненте. Так, в России управляющая пенсионными накоплениями так называемых «молчунов» (граждан младше 1967 г.р., не выбравших частный пенсионный фонд) государственная корпорация «Внешэкономбанк» понесла тяжелые потери из-за многочисленных сомнительных инвестиций, носивших политический характер (выдача крупных кредитов на строительство олимпийских объектов к Олимпиаде в Сочи в 2014 году, покупка убыточных уже в момент покупки активов на Украине, вплоть до мелкого по размеру, но показательного финансирования убыточного проправительственного медиахолдинга «Эксперт»). Потери Внешэкономбанка составили сотни миллиардов рублей и легли на государственный бюджет дополнительной нагрузкой²⁵⁸.

Гораздо большего внимания заслуживают предупреждения Джулиано Боноли [Bonoli, 2003]. Он справедливо указывает, что в мире, состоящем из стареющих стран, переход к частным накоплениям при продолжении негативных демографических тенденций в долгосрочной – 40–60 лет и далее – перспективе не спасает. Накопленные колоссальные сбережения пенсионных фондов начнут истощаться и при этом давать меньшую прибыль. Боноли подчеркивает, что в среднесрочной перспективе преимущества частных накопительных систем неоспоримы (бисмарковская пенсионная система под демографическим давлением разваливается намного быстрее – на что обращает внимание и А. Квасов [Квасов, 1998], такая система в Чили работала при двенадцати работающих на одного пенсионера и начала дестабилизироваться при соотношении 2,5:1 – см. [Там же, с. 97]).

Привлечение «мирных» и «законопослушных» иммигрантов из стран, где человеческая жизнь ценится невысоко при действующем «щедром» социальном государстве и интересе политиков, сторонников неограниченного правительства, и чиновников к импорту, управляемых избирателей, не только не спасает систему (с этим согласны и вполне «мейнстримные» экономисты (см., например: [Auerbach, Oreopoulos, 1999]), но налагает на нее дополнительную нагрузку. Такой завоз способен обрушить и любую частную систему накоплений на старость. Даже

²⁵⁸ <https://www.rbc.ru/economics/08/11/2017/5a01df699a794794ad6c30c1>

приобретенный или построенный, или унаследованный от предков дом при требовании правительства сдавать его в наем «без дискриминации» быстро придет в негодность и потеряет львиную долю своей стоимости. Хуже того, даже жилье, которое не предлагается в аренду и используется как резервный актив для возможной продажи, может неожиданно и резко потерять в цене, если по соседству окажется лагерь для таких иммигрантов или их культурный центр, или просто недвижимость, арендованная или приобретенная ими.

Кроме этого он весьма пронизательно выделяет политический фактор. Действительно, ситуация расчета с пенсионерами из взносов (налогов) ныне работающих крайне затрудняет реформы. Чем выше доля частных накоплений, тем меньше ответственность правительства и бюджета, тем легче продолжение реформ.

Мы же добавим от себя другой важнейший фактор. Повышение роли частных накоплений, рост личной ответственности за выбор могут подготовить домохозяйство к взятию на себя полной ответственности за решение проблем, связанных со старостью, вместо того чтобы углублять социальную дезадаптацию.

Отказ в последние десятилетия растущего числа стран от бисмарковской системы в чистом виде и умножающиеся попытки пристроить к ней «дополнительные колонны», несущие бремя будущей финансовой ответственности в виде частных инструментов накопления, подтверждает корректность анализа Джулиано Боноли.

Есть, пожалуй, единственное исключение из этой тенденции, о котором стоит упомянуть. Это Норвегия, страна с небольшим населением и богатыми природными ресурсами, в которой в 1995 году был создан Стабилизационный фонд, в настоящее время превысивший 1(один) триллион Долларов при населении немногим более 5 миллионов человек (для сравнения – в России средства суверенного фонда составляют менее 100 миллиардов при населении 145 миллионов человек). Стабилизационный фонд Норвегии приближается к 300% ВВП, его годовые траты не должны превышать 3%, а средняя доходность превышает 5% благодаря сочетанию как консервативных инструментов (гособлигаций развитых стран, валютных корзин), так и рискованных (акций компаний). Фонд позволяет балансировать пенсионную систему, что и является одной из его задач. Но прежде чем делить деньги «норвежского опыта», стоит сначала их заработать. Для подавляющего большинства стран это очевидно неразрешимая в сколь-нибудь короткие сроки проблема (госдолг развитых стран

составляет порядка 100% ВВП и имеет небольшую, но стабильную тенденцию к увеличению).

Россия, очевидно, не просто не располагает такой возможностью, но не имела бы ее при любой представимой экономической политике просто в силу (1) несравненно более низкого качества институтов, защищающих частную собственность, и (2) намного меньших рентных доходов на одного гражданина, чем в Норвегии.

Простой и невооруженный эконометрикой взгляд на статистику группы развитых стран показывает, как страны с меньшими ограничениями на частные программы, дополнительные к государственным пенсиям, отличаются и заметно меньшими государственными расходами на пенсии (по доле в ВВП), и наличием крупного инвестиционного резервуара размером, сопоставимым с национальным ВВП. Страны с более «традиционной» пенсионной системой такой подушки не имеют (у Японии она чуть выше 20% ВВП, у остальных стран этой группы заметно ниже 10 или даже 7%).

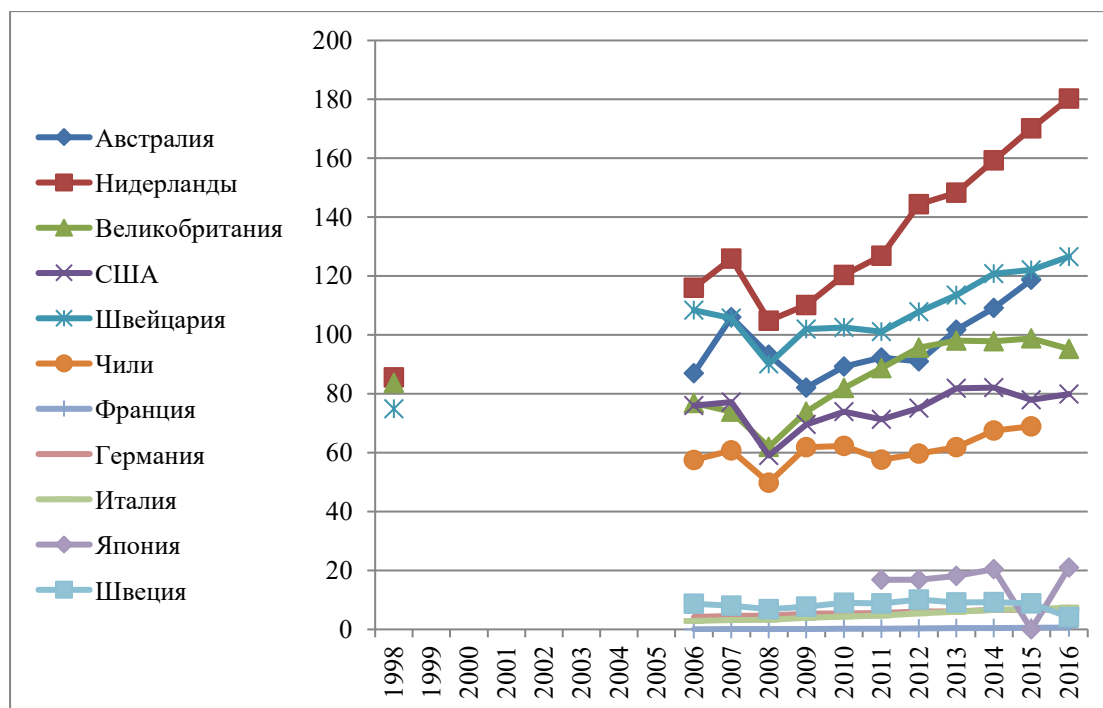


Рис. 1. Активы пенсионных фондов в некоторых странах ОЭСР со значимыми дополнительными возможностями развития частных пенсионных сбережений и без таковых

Источник: OECD: источники финансирования пенсий – [OECD, 2018], Pension spending (indicator). doi: 10.1787/a041f4ef-en [Accessed on 31 January 2018]; активы пенсионных фондов: <http://stats.oecd.org> (finance, pensions, autonomous pension funds assets).

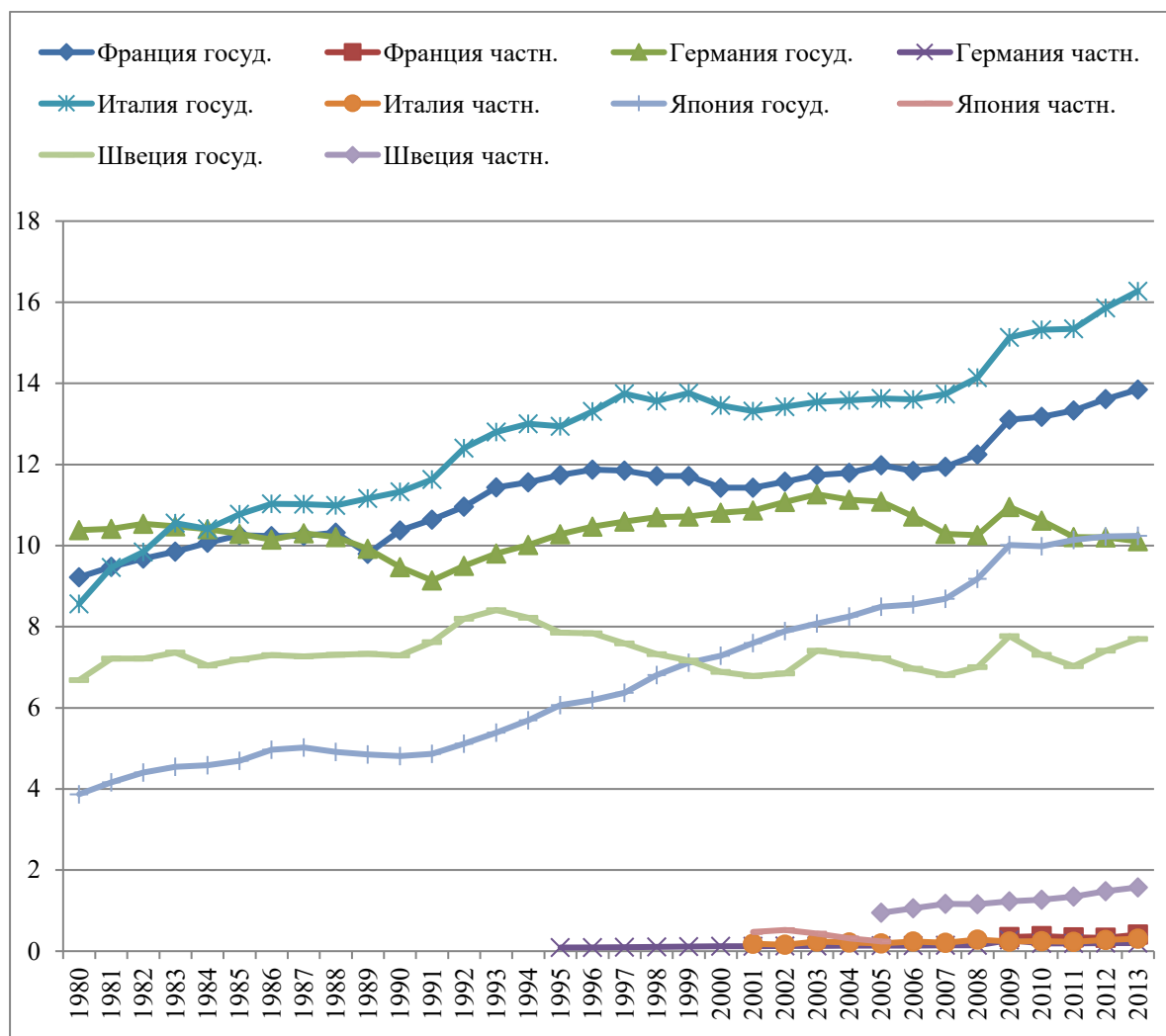


Рис. 2. Государственное и частное финансирование пенсий в странах с доминированием бисмарковской модели

Источники: OECD: источники финансирования пенсий – [OECD, 2018], Pension spending (indicator). doi: 10.1787/a041f4ef-en [Accessed on 31 January 2018]; активы пенсионных фондов: <http://stats.oecd.org> (finance, pensions, autonomous pension funds assets).

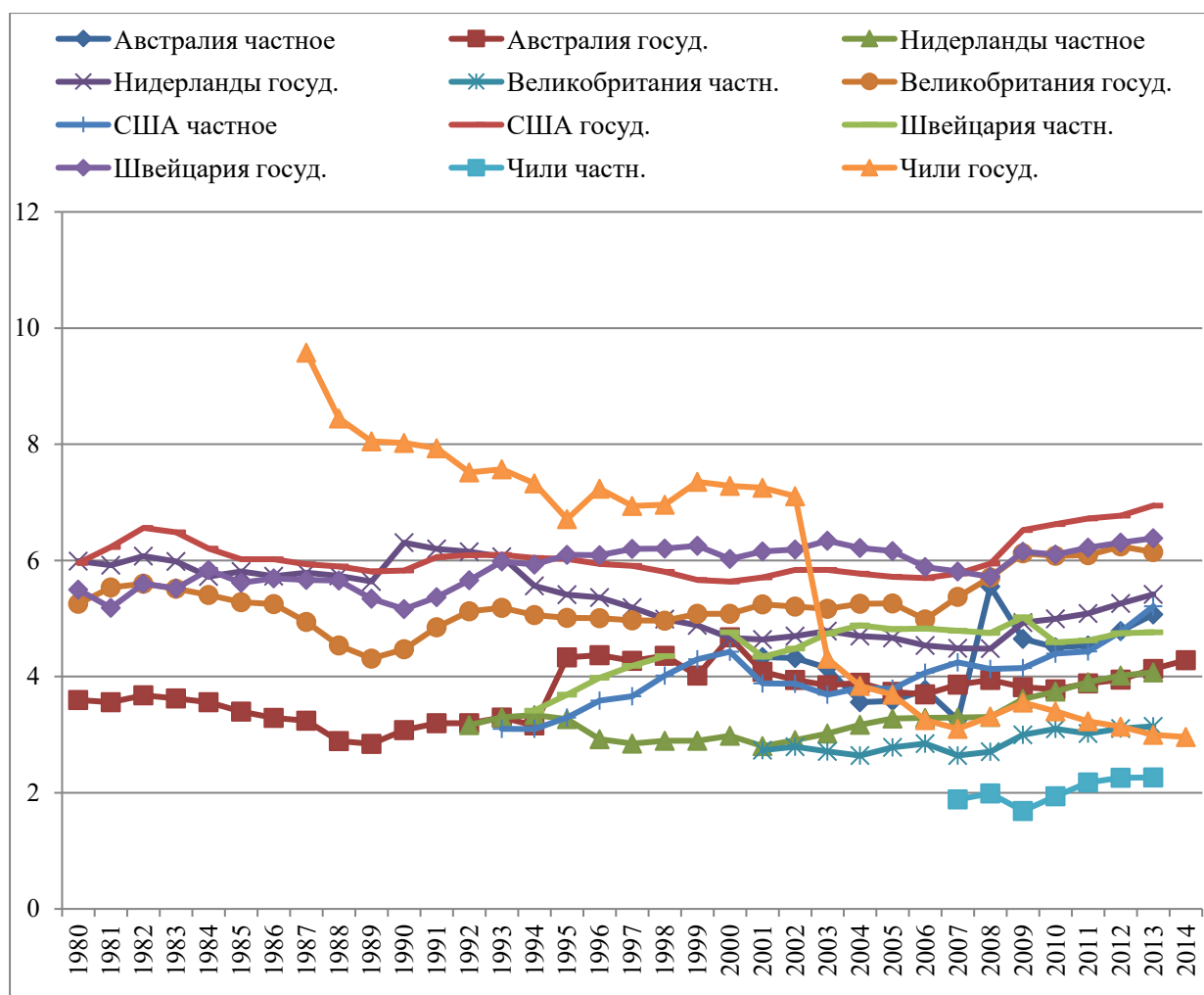


Рис. 3. Государственное и частное финансирование пенсий в странах со значительной частной компонентой накоплений

Источники: OECD: источники финансирования пенсий – [OECD, 2018], Pension spending (indicator). doi: 10.1787/a041f4ef-en [Accessed on 31 January 2018]; активы пенсионных фондов: <http://stats.oecd.org> (finance, pensions, autonomous pension funds assets).

Пенсионная реформа. Обратный путь к самостоятельности и личной ответственности

Как мы отмечали выше, главная проблема, провоцирующая политическое давление против реформы пенсионной системы – дисквалификация рыночных агентов, глав домохозяйств при выборе инструментов для сбережения накоплений на старость.

Прежде всего заметим, что при осуществлении главных политических и экономических реформ, обоснование которых составляет ядро данной книги – сокращение государства и его функций до классического минимума и фиксация

результатов посредством введения избирательных цензов, – многие проблемы такого выбора существенно упростятся.

Когда государство перестает «портить монету» и дестабилизировать финансы собственным финансовым беспорядком (хроническим дефицитом бюджета, государственным долгом), резко сократятся риски дестабилизации финансов²⁵⁹. В отсутствие инфляции и попыток ускорить экономический рост эмиссией денег курс акций станет функцией почти исключительно от репутации и размера дивидендов. Соответственно, риски краха фондового рынка и потерь «рискованной» компонентой портфеля сбережений на старость существенно снизятся.

Основными станут «традиционные» (известные в классическую эпоху капитализма) инструменты сбережений. В их число войдут прежде всего вложения в детей, недвижимость и консервативные финансовые инструменты (срочные банковские вклады под небольшой процент или даже просто депозиты до востребования, на которые не будет начисляться процент, но в отсутствие инфляции это не будет большой проблемой). Безусловно, потребитель сможет воспользоваться и инструментами, предлагаемыми инвестиционными и страховыми компаниями (впрочем, граница между ними и банками скорее всего будет быстро размываться).

В такой реальности требование создания проблем бизнесу ради видимости защиты потребителя вряд ли найдет много сторонников.

Переходный период

Со временем на рынке и «рядом с рынком» сложится сеть структур, предлагающих потребителю бесплатно или за умеренную плату информацию об основных игроках. Не говоря уже о раскрытии информации о себе самими игроками.

Как показывает опыт постсоциалистических стран, в создании таких структур (со стороны предложения) объективно заинтересованы некоторые специалисты – экономисты и юристы, для которых такая активность является и альтернативой коммерческой занятости, и средством построения репутации в новых условиях.

²⁵⁹ Правительство, обремененное долгами, с хроническим дефицитом бюджета даже в мирное время и соответственно постоянно занятое поиском «почти честных способов» финансирования. Даже правительство при демократии налогоплательщика будет постоянно испытывать соблазн частично конфисковать сбережения граждан, которые никогда не голосуют за правящую партию. **Наиболее безобидный и общепринятый способ обесценения государственных обязательств - инфляция** [Reinhart, Sbrancia, 2015]. В силу указанных проблем доверять правительству, действующему под постоянным давлением интересантов, с очевидным и неустраняемым конфликтом интересов регулятора и заемщика, регулирование финансового рынка во имя повышения устойчивости последнего по меньшей мере наивно.

В переходный период задание стандарта раскрытия информации может оказаться последней полезной функцией государства.

Разумно ожидать от такого стандарта формального требования по предоставлению информации с выделением главных положений. В противном случае объем предоставляемой информации служит (в особенности в отношении неподготовленного читателя-потребителя) скорее сокрытию информации, нежели ее донесению.

Кроме главных показателей и критериев могут требоваться в разумных пределах и дополнительные в расчете на оценки экспертов в СМИ. Таковые оценки, вероятно, будут заказывать общественные организации, ставящие целью защиту и информирование потребителя.

Со временем частные организации зададут в той или иной форме более совершенные стандарты представления информации (наиболее удачным образцам начнут следовать конкуренты).

Переход к полностью частной системе будет, по всей видимости, постепенным, начиная с определенных возрастных групп.

Очевидно, что для молодых людей, занятых на рынке (к примеру, до 30–35 лет), применима простая отмена всех программ и отчислений. Для средневозрастных групп будет отменена «прусская» компонента – принудительные отчисления. Возможно, что для старших возрастных групп сохранится смешанная система по образцу стран со значимой частной компонентой пенсионных сбережений.

Возможности уже в переходный период изъятия накоплений для помещения в другой фонд или на срочный вклад в банк, отвечающий определенным критериям.

Даже первый грубый анализ опыта развитых стран показывает, что успешное становление частных структур, оказывающих услуги по сбережению средств на старость и страхование от болезней и травм, связанных со старением, более вероятно там, где опыт населения по самостоятельному принятию решений приходится на исторически недавнее прошлое.

Среди стран с таким опытом и значительными активами частных структур выделяется Чили, в которой новые (гражданские) власти (как правило, левые, «антипиночетисты») пока еще боятся отказаться от очевидно относительно успешной

системы в пользу возвращения к очевидно провалившейся²⁶⁰. Однако среди населения эффективная система не слишком популярна. Во всяком случае, заметная часть его ностальгирует по государственной системе [Ewig, Kay, 2011, p. 78].

Главная проблема переходного периода описана А. Квасовым [Квасов, 1998, с. 98] – резкое нарастание дефицита старой пенсионной системы в первые годы реформ. В Чили дефицит этой системы вырос пятикратно – с 1,7 до 8,3% ВВП, что привело к дисбалансу в государственных финансах – внушительный профицит бюджета сменился дефицитом, хотя в течение 7–8 лет со старта реформ ситуация выправилась и стабилизировалась.

В России, для сравнения, дефицит Пенсионного фонда приближается сегодня к 1 (одному) триллиону рублей (прогноз на 2017 год – 959 миллиардов рублей²⁶¹, притом что в отчете за 2016 год ПФР отрицает наличие сколько-нибудь заметного дефицита, не связанного с оттоком средств в частные пенсионные фонды²⁶²), что составляет 1% ВВП, то есть ситуация даже более благоприятная, особенно если реформа будет осуществляться в период относительно высоких цен на углеводороды. Кроме того, треть пенсий в России является льготной, что совершенно беспрецедентно, равно как и обстоятельства их назначения (например, всем «военнослужащим, сотрудникам МВД, имеющим выслугу 20 лет и более, а также уволенным в запас по достижении 45 лет при наличии общего трудового стажа в 25 лет, из которых не менее 12 лет 6 месяцев составила служба»²⁶³ – речь идет не об инвалидах, участниках боевых действий, кавалерах орденов, а обо всех, попадающих в данную категорию в принципе).

Предлагаемые нами реформы приведут к подобным тяжелым проблемам. Молодые люди перестанут платить системе, а обязательства государства перед пенсионерами останутся. Правда, у бюджета будет резерв не только в виде

²⁶⁰ Возвращение к государственной системе даст, конечно, рост поддержки среди ядерного электората левых, но немедленно возникающие проблемы непокрываемого дефицита при развале частной пенсионной инфраструктуры могут надолго изменить баланс политических сил, сдвинув его существенно вправо.

²⁶¹ <https://www.rbc.ru/economics/16/10/2017/59e50d8a9a79473ffa3e19fe>

²⁶² http://www.pfrf.ru/files/id/press_center/godovoi_otchet/Annual_report_2016_3.pdf

²⁶³ Пункт 6 статьи 13 Закона Российской Федерации от 12.02.1993 № 4468-1 «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел... национальной гвардии Российской Федерации и их семей».

обсуждаемого повышения пенсионного возраста²⁶⁴, но и резкого сокращения льготных пенсий.

Эту проблему придется решать отчасти продажами государственного имущества. Однако даже при внушительных запасах такового бóльшая их часть не может быть продана быстро без драматического падения цен на соответствующие активы (земли, включая лес и недра, эфир). При этом объявление о таких распродажах может спровоцировать очень сильно завышенные ожидания. Людям необходимо будет разъяснить сразу невозможность быстрого решения проблемы.

Отмеченная нами ранее [Лисин, Яновский, 2011], равно как и в данной книге, активность государства последних десятилетий зачастую носит столь очевидно разрушительный характер, что дает основания и политические возможности для реформаторского (революционного) правительства полностью пересмотреть обязательства перед государственными служащими и большей части бюджетников (учителей, социальных работников в странах Запада, к примеру; надо отметить, что конкретный перечень может существенно отличаться по странам; в иных список может начинаться с сотрудников определенных «силовых» структур). Естественно, некоторая небольшая часть государственных служащих, относительно значимости и полезности вклада которых у общества не возникает сомнений, сохраняют свои пенсии.

Поскольку речь идет и о значительной группе пенсионеров и при этом (в части государственных служащих) относящихся к получателям высоких пенсий, сокращение обязательств будет весьма существенным и своевременным. Некоторые дополнительные меры пополнения бюджета в переходный период мы рассмотрим в главе «Технология реформ» и в дополнительных материалах к ней.

Работа практически до последнего дня жизни станет в условиях снятия искусственных и вредных ограничений на занятость пожилых людей и при современных возможностях надомной занятости все более распространенным образом жизни для большинства. Подработка станет распространенным явлением даже среди тех, кто уже приступит к постепенной трате своих накоплений. Расширение занятости пенсионеров в отсутствие искусственных ограничений также

²⁶⁴ Его повышение с 1 января 2017 года для госслужащих с 55 лет для женщин и 60 для мужчин до 63 и 65 лет соответственно прошло абсолютно безболезненно и не вызвало никаких протестов, так как госслужащие и без того являются привилегированной категорией населения, к тому же бюджетно зависимой.

отчасти смягчит проблему переходных лет. Сама занятость людей в возрасте от 60 лет и старше имеет значительные резервы для роста в большинстве стран [Grech, 2016].

Интересен эксперимент на Мальте где последняя стадия пенсионной реформы началась совсем недавно – в 2011 году, но которая уже обогнала Японию по накопленным активам пенсионных фондов (как доле в ВВП)²⁶⁵.

В любом случае для убеждения рыночных агентов в серьезности намерений властей развивать частную систему без откатов с конфискациями частных сбережений потребуются определенные гарантии.

Среди них возможны наказания для инициаторов предыдущих конфискаций. Фиксация запрета использования накоплений для расчета по текущим обязательствам правительства (принудительных акций «солидарности») в переходных положениях конституции или иных законах, которые не могут быть изменены по обычной процедуре парламентом (без требований, осложняющих и продлевающих процедуру заведомо за срок полномочий текущего созыва парламента плюс квалифицированное большинство минимум в две трети от списочного состава депутатов).

Возможности семьи и общины

Прекращение войны против института семьи делает ее, как ранее, и прочной основой независимого гражданского общества, способствующей поддержанию морали и доверия, созданию многочисленных естественных связей между членами общества. Семья станет естественной альтернативой государственной опеки и заботы о стариках. Основная проблема в том, что значительная часть общества даже в старых демократиях десоциализирована и деморализована.

Резкая смена приоритетов с прекращением идеологической интоксикации в государственных СМИ и государственных школах с прекращением моральной поддержки антисемейных практик быстро даст эффект только для той части общества, которая наименее поражена социальными недугами, созданными искусственно. Сравнительно быстрое сокращение социальных программ вместе с прекращением «джихада» против частной дискриминации запустит процессы выздоровления на основе традиционного разделения труда и в оставшейся части общества.

²⁶⁵ <http://stats.oecd.org> (finance, pensions, funded pensions statistics, autonomous pension funds assets).

Такое восстановление – процесс чрезвычайно сложный и длительный (потребуется смены не одного поколения – уж точно не менее 50–60 лет). Однако тем настоятельнее необходимость запустить эти процессы возможно раньше.

Выводы

В результате реформ будут созданы конкурентные возможности вложения в разные активы – от недвижимости до ценных бумаг, от банковского вклада, остаток которого завещается наследникам до договоров с патронажными фирмами с передачей активов (накоплений) им. Не говоря уже о главной опции – инвестиции в детей и внуков. Государственное принуждение к сбережению на старость прекратится. Причем первое резкое сокращение его затронет все группы населения уже в самом начале реформ.

Многие проблемы пожилых людей – и материальные и моральные – могут быть решены благодаря снятию ограничений на занятость (которая не должна никак влиять на их пенсионные доходы).

Для многих дополнительным стимулом станет возможность оставить наследство. Включая недвижимость, защищенную от массированного обесценения, вызываемого безответственными социальными экспериментами типа массовой иммиграции из стран с крайне отсталыми институтами, в которых не уважается ни жизнь, ни достоинство, ни собственность человека.

Переходный период: постепенно сокращаемое принуждение к страхованию по старости с возможностями смены пенсионного фонда, изъятия своего вклада и, со временем, свободы помещения изъятых вкладов не только в другой пенсионный же фонд, но и в любой другой финансовый институт или иной актив по собственному выбору. На этот же период потребуется некоторый резервный фонд. В капитал его и соответственно в управление должны быть приглашены частные благотворители. Фонд можно пополнять внушительными, но малоликвидными активами (о чем необходимо будет заявить населению многократно и без обиняков), что, однако, будет сопряжено с определенными политическими рисками.

Обозначение конечной цели само по себе важно, так как настраивает рыночных агентов на самостоятельный поиск. При этом в качестве варианта по умолчанию может быть та или иная программа накоплений в банке или страхование от болезни в страховой компании с репутацией, с большим стажем работы на рынке. Информации, позволяющей, естественно, не преумножить накопления, но и не потерять их, будет

достаточно, и в начале переходного периода соответствующий стандарт должно будет предложить государство.

Проблемы усложнения системы и неготовности к выбору при переходных мерах полностью неустранимы. Однако в сравнении с действующими системами, в которых государство – главный источник нестабильности – выступает гарантом сбережений пенсионеров, интересующих власти лишь как избиратели, ситуация в целом не ухудшится даже во время перехода. Естественно, при условии одновременности проведения экономических и политических реформ – от сокращения функций и расходов государства, глубокого дерегулирования до фиксации достигнутых результатов отменой всеобщей избирательной привилегии и ликвидации «общественных» СМИ.

Дорога к свободе: узкий мост

Глава 11. Неформальные институты: «С нами иначе нельзя?»

Введение

Еще на закате социализма, когда уже было ясно, что «свобода лучше несвободы», одной из неформальных, но распространенных апологий сохранения неограниченного в полномочиях государства были аргументы «с нами иначе нельзя», «здесь Вам не Швейцария». «Нам все это неорганично, мы это отторгаем». Подобные, только «облагороженные» использованием научной лексики аргументы против попыток внедрения в России институтов, ограничивающих власть и полномочия правительства, против заимствования западного опыта независимого гражданского общества, имели и имеют широкое хождение [Полтерович, 1999, 2001]; [Попов, 2002]. При этом если мы проанализируем исторический опыт России до 1917 года, то выяснится, что многие из предлагаемых нами институтов прекрасно работали в то время. То есть мы имеем дело не с «консерваторами», страшащимися необдуманных реформ, а со специфическим типом «советских консерваторов», стремящихся законсервировать институты коммунистической антиутопии.

Но действительно одной из ключевых проблем при подготовке предложений по заимствованию или выстраиванию тех или иных институтов в стране, только нащупывающей свой путь к процветанию, является совместимость новых институтов с глубоко укорененными неформальными нормами.

Наша гипотеза состоит в том, что при всей серьезности обозначенной проблемы в случае России, препятствия к созданию институтов, защищающих собственника и его собственность, не являются непреодолимыми. Главные аргументы в пользу такого вывода мы находим, сравнивая современную Россию с некоторыми странами, в которых институты, защищающие собственника и собственность, внедрили исторически поздно по сравнению с Голландией, Британией и США. Среди таковых, например, Япония, Индия, Испания. Естественно сравнивать

необходимо с ситуацией в этих странах накануне старта относительно успешных реформ.

Анализ иных данных (опросы, уголовная и демографическая статистика) подтверждает и серьезность проблемы, и ее принципиальную разрешимость.

Состояние проблемы

Проблематика заимствования (импорта, трансфера, трансплантации) институтов (терминология еще не устоялась) непропорционально занимает ученых из сравнительно молодых демократий и стран с переходной экономикой.

Однако первый всплеск интереса к этой теме относится к периоду ухода бывших метрополий из колоний и резкого роста числа независимых государств – поля поставленных над собой (точнее, новыми лидерами над своими народами) экспериментов [Hunter, 1968]; [Lerner, 1964].

Эксперименты, в большинстве своем, дали малоутешительные результаты. Часть исследователей предсказывали трудности с адаптацией западного опыта развивающимися странами, обратив внимание на отличия африканских стран от Европы в XIX веке, когда в Европе подушевые доходы еще были сопоставимы кое-где с африканскими в 1960-х [Hoselitz in Lerner et al, 1964]. При этом работы не демонстрируют глубокого понимания причин и сути таких отличий. Высказывались предположения о том, что эксперименты с государственной, административно управляемой или «традиционной» экономикой могут оказаться интересными.

Они таковыми и оказались с результатами, вполне благоприятными для элит (если бы таковые оказывались еще и стабильными), чего нельзя ни по каким параметрам сказать о подавляющем большинстве населения.

Гюстав Лебон утверждал, что коллективная психология (характер народа) является весьма устойчивой и никакими политическими институтами не корректируется. Лебон (явно имея в виду французских социалистов конца XIX века) утверждает, что только фанатик может рассчитывать изменить общество, издав соответствующий указ [Ле Бон, 1894, 2014, с. 94]. Позднее он подчеркивал ту же мысль, приводя сравнение неписаной (некодифицированной) британской конституции с многочисленными латиноамериканскими конституциями [Ле Бон, 1895, 2014, с. 250–251].

С учетом контекста следует заметить, что данное возражение не означает отрицания способности удачно подобранных формальных институтов влиять на неформальные и удачно адаптироваться.

Насколько применима эта аргументация к любым институтам – этатистским, социалистическим и либеральным – частной собственности, свободы контракта и т.п.

Психологические индикаторы нечетки и не дают возможностей хорошего прогноза. В любом народе, не имеющем опыта свободы и частной собственности, укоренены представления о «фиксированном пироге» (успех и процветание возможны лишь в результате отъема благ у кого-то насильем или обманом). Есть народы, чье представление о свободе и частной собственности основано главным образом на чужих примерах (через впечатления от поездок в более богатые и свободные страны). Среди них распространено представление о том, что таковые свободы и собственность должны быть достоянием лучших членов общества (включая естественно самого себя), но опасны при всеобщем использовании.

Другой известной концепцией, свойственной правительствам отстающих государств, являются аргументы о том, что благосостояние развитых стран было-де «награблено». При этом не учитывается, что войны и грабежи намного чаще случались в истории тех же африканских или восточных стран, нежели европейских, и что «награбленный запас» никак не объясняет успехов многих стран, практически никогда не воевавших с захватом добычи или территорий (вроде Швейцарии, Сингапура, Исландии или Новой Зеландии). В свою очередь плохие институты не раз разоряли страны, некогда бывшие богатыми (средневековое Мали, бывшее одной из богатейших стран мира благодаря тому, что там осуществлялось бóльшая часть мировой добычи золота до открытия Америки²⁶⁶, или Аргентина, называвшаяся при цензовом избирательном праве в XIX – начале XX века «американской Швейцарией»).

Современные исследования

А. Олейник [Oleinik, 2005] отмечает, что зачастую правящая элита заимствует те институты, которые дают те или иные выигрыши (пропагандистские, международный престиж), но при этом соответствующие уже сложившимся неэффективным институтам. Фрагменты демократических институтов используются

²⁶⁶ https://www.metmuseum.org/toah/hd/gold/hd_gold.htm

с той же целью для продолжительного господства с использованием зависимости населения и СМИ от действующих властей, от бюрократии.

Принципиально иной смысл вкладывают в понятие «неформальные институты» в США [Azari, Smith, 2012]. Здесь, по сути, речь идет о знакомом явлении «неписаных законов» (таких как правило двух сроков до Ф.Д. Рузвельта, зафиксированное письменно вскоре после смерти нарушителя в начале четвертого срока). Принципиальное отличие здесь в том, что «неписаные правила» строго вписаны в рамки конституционной демократии и власти закона.

Неписаные правила недемократических обществ (обществ с незрелой демократией) отражают сложившиеся доправовые (антиправовые) реалии и в значительной мере их фиксируют [Gel'man, 2004]; [O'Donnell, 1998]. В лучшем случае – открывают пути для обхода наиболее обременительных формальных норм (блат, иные личные связи, коррупция). В таких странах для многих сильных и амбициозных лидеров идеал, символ успеха – это положение безнаказанности, неподотчетности.

Что требуется для того, чтобы институты Rule of Law доминировали

Ответ звучит почти банально. Самым желательным является то, что требуется длительное их существование, в ходе которого общество привыкает к независимости суда, к его непредвзятости. Некоторые исследователи постарались сформулировать разумные условия, при которых формальное право заведомо «переигрывает» неформальные институты.

Например²⁶⁷:

- 1) законодательство должно быть предсказуемым, открытым и ясным;
- 2) законодательство должно быть сравнительно стабильным;
- 3) законотворчество само должно протекать в рамках открытых, стабильных, понятных общих²⁶⁸ правил;
- 4) должна быть гарантирована независимость суда;

²⁶⁷ 1. All laws should be prospective, open and clear; 2. Laws should be relatively stable; 3. The making of particular laws ... must be guided by open, stable, clear, and general rules; 4. The independence of the judiciary must be guaranteed; 5. The principles of natural justice must be observed (i.e. open and fair hearing and absence of bias); 6. The courts should have review powers ... to ensure conformity to the rule of law; 7. The courts should be easily accessible; 8. The discretion of crime preventing agencies should not be allowed to pervert the law [Raz, 1977].

²⁶⁸ Очевидно, что имеются в виду конституционные нормы и правила. – *Авт.*

- 5) должны соблюдаться принципы естественной справедливости (открытые слушания в соответствии со справедливой процедурой и при отсутствии пристрастности);
- 6) у суда должны быть полномочия проверять соответствие правил и решений (исполнительной власти, к примеру) закону²⁶⁹;
- 7) издержки доступа к правосудию должны быть невелики (суд должен быть доступен);
- 8) не должны допускаться произвольные действия правоохранительных органов, способные извратить закон и правоприменение.

Такая ситуация сложилась в Великобритании в период между Славной революцией и началом промышленного переворота. За примерно 90 лет и без того сравнительно независимый и сравнительно уважаемый английский суд с репутацией, складывавшейся веками, создавший своими прецедентами основу для имевших конституционное значение Habeas Corpus Act (см. [Brand, Getzler, 2012 p. 264] и Билля о правах [Bill of Rights, 1689²⁷⁰]), стал восприниматься как данность. Практики XVIII века уточнили границы прав и свобод, укрепили гарантии граждан, не говоря уже о том, что создали надлежащие механизмы защиты прав собственности, включая патенты.

Экономическую роль института суда в защите прав собственности выделил еще Адам Смит (1776²⁷¹). Практически все перечисленные условия к тому времени явно выполнялись.

Роберт Элликсон [Элликсон, 2017/1990] собрал и представил (наряду с углубленным изучением обычаев скотоводов в графстве Шафта) коллекцию массового добровольного следования неформальным нормам. Среди них есть и более известные примеры – из китобойного промысла и менее – золотая лихорадка, строительство новых городов в США (например, Чикаго).

Нормы эти вырабатываются спонтанно соседями для согласования интересов в рамках общего признания прав и уважения собственности друг друга. При этом

²⁶⁹ Речь идет, видимо, прежде всего о контроле над законностью подзаконных актов исполнительной части, но возможно также и о контроле над конституционностью законодательства.

²⁷⁰ www.goo.gl/mcYIG1

²⁷¹ См. с. 580 по русскому изданию: М.: Эксмо, 2007.

институты Rule of Law скорее укрепляются, нежели размываются, поскольку обычаи оказываются стабильнее настроений законодателя.

Книга предваряется эпиграфами – высказываниями скотоводов – жителей графства: «Я думаю, все дело в хороших соседях. Если у вас нет хороших соседей, вы можете забыть обо всем остальном», – говорит один²⁷²; «Моя семья верит в принцип “живи сам и дай жить другим”». Вы о нем слышали?», – спрашивает другой. Вопрос нелишний. Необходимо подчеркнуть, что «живи сам и дай жить другим», то есть защита собственных прав, свободы, собственности и интересов при уважении прав и интересов окружающих – вовсе не такой очевидный и всеобщий принцип, как кажется автору. Причем неочевидный даже в США. Напомним, например, о реакции на результаты выборов 2016 года, включая призывы превращать кампусы в территории, на которых не действует не только Первая поправка²⁷³, но и законодательство об иммиграции, многие положения уголовного законодательства²⁷⁴. Свободное использование согражданами своего слова и своего бюллетеня вызывает в американском университете агрессивную реакцию вместо философской. Так что хорошие соседи встречаются даже в США далеко не везде. Заведомо нехорошие соседи не являются редкостью.

Способность людей кооперироваться и мирно согласовывать свои интересы в отсутствие государственного принуждения опирается на вполне определенную традицию. Эта способность укоренена в этике монотеизма. Она опирается на ряд запретов (покушаться на чужую жизнь, свободу и собственность). Гарантируется «страхом перед Всевышним» – ожиданием награды или возмездия в ходе бесконечно-ходовой игры (см. описание [Лисин, Яновский и др. 2011, глава 12]). Эта традиция санкционирует и поддерживает личную свободу, защищает собственность, требует равенства перед законом в суде (от суда), требование блокировать конфликт

²⁷² Сравните: «Счастлив человек, который не ходил по совету нечестивых и на пути грешников не стоял, и в собрании легкомысленных не сидел» (первый псалом Давида); см. также: Нитай из Арбея говорил: «Держись подальше от плохого соседа, не общайся с дурным человеком и не впадай в отчаяние при бедствии» (трактат «Поучение отцов», параграф «мишна» 8).

²⁷³ Данные об университетских регуляциях, отрицающих свободу слова, собраны в базе данных Фонда за личные права при обучении: <https://www.thefire.org/spotlight/using-the-spotlight-database/>. Из пятисот обследованных крупнейших университетов США такие ограничения официально (!) действуют в четырехстах.

²⁷⁴ См. примеры в главе 3 об иммиграции из отсталых стран.

интересов, «ослепляющий зрячих и искажающий слова праведников» [Второзаконие 16:19²⁷⁵].

Свою роль играют опыт и традиции обычного права, опыт правовой демократии.

Важной частной нормой, сдерживающей агрессию, является традиция свободного ношения оружия в сочетании с верой в право на самооборону, представлением о мужчине как о кормильце и защитнике своей семьи.

Только при исполнении этих требований можно предположить, что спонтанное развитие и отбор в ходе множества транзакций норм приведет к удовлетворительному результату.

Перечисленные условия встречаются в мире не так уж часто. Поэтому сложно ожидать, подобно автору, что аналогичные неформальные нормы будут самопроизвольно воспроизводиться и развиваться в Уганде, Индии (кастовая система с несопоставимостью прав) и даже в Южной Италии (первый и последний примеры упоминаются в книге).

Мы разделяем допущение автора («универсалистское») в том смысле, что полагаем, что в человеческой природе заложено стремление к счастью и свободе. Однако считаем необходимым учитывать преграды на пути реализации этого стремления, заложенного в большинстве известных культур.

Результаты выборов в графстве Шаста подтверждают, как нам кажется, наши сомнения. Даже в условиях массированного давления СМИ – федеральных и штатных – 8 ноября 2016 года в графстве 47 587 избирателей проголосовали за Дональда Трампа, 20 471 – за Хиллари Клинтон. Третий результат у кандидата-либертарианца Л. Джонсона – 3051 (также выступавшего против «Большого правительства»). Радикальная сторонница социализма Дж. Стейн получила 1157 голосов. То есть против господствующей в Калифорнии «либеральной» культуры в графстве проголосовало 70%, а за – только 30% избирателей. Причем в период написания книги (она вышла в 1990-м) доминирование консерваторов также было вполне очевидным (в 1992 году в графстве победил Дж. Буш-старший, получив 41,2% голосов, а вместе с Россом Перро – 67,6%. В 1988 году тот же Буш получил 59,4% голосов.

²⁷⁵ Буквально речь идет о взятке, но имеется в виду, разумеется, конфликт интересов (праведники не берут взятки буквально, но подвержены воздействию ситуации конфликтующих интересов).

Вот в такой среде и с такими соседями кооперация без принуждения возможна, как она была возможна и в Калифорнии времен золотой лихорадки.

Полезно вспомнить атипичный, но важный пример строительства институтов в послевоенной Германии и Японии. С одной стороны, можно акцентировать исключительность ситуации, когда старт переходного периода (строительства институтов) начинался с нуля, предшествующий режим полностью уничтожен и замещен оккупационной администрацией [Sa'Adah, 2006²⁷⁶]. С другой стороны, в Германии строительство институтов велось в стране с немалой демократической и правовой традицией, прерванной тоталитарным режимом только на двенадцать лет. Причем следов (доказательств) заметных инициатив в сфере институционального строительства оккупационной администрации (в отличие от случая Японии) в Германии не было.

Зато были демократические политики, юристы, экономисты и мыслители, незапятнанные сотрудничеством с нацистами (такие как Карл Ясперс, Людвиг Эрхард, Конрад Аденауэр, Вильгельм Брандт и др.). Удачный процесс подготовки Основного закона (описан вместе с другими примерами – см. [Жаворонков, Яновский, 2015]), богатая отечественная правовая традиция позволила подготовить качественную институциональную основу для дальнейшего развития формальных норм. Причем такого качества, которое снижает спрос на неформальные институты, конкурирующие с формальными и враждебные последним.

Противоположная ситуация создает резервации для неформального права, никак не связанного, а подчас враждебного формальному. Эту проблему признает, несмотря на некоторые обычные для общественных наук идеологические ритуалы с обвинениями стран Запада и неолиберализма во всех несчастьях уже давно независимые африканские страны, например [Meagher, 2007].

Даже весьма удачный набор формальных норм не является гарантией от запуска процесса, содействующего новому росту спроса на неформальные нормы в силу простоты последних. Речь идет о своеобразной инфляции формальных норм в результате избыточной активности законодателей.

²⁷⁶ 'Regime Change: Lessons from Germany on Justice, Institution Building, and Democracy'.

Мягкая инфраструктура и границы государственного вмешательства

Проблема избыточного вмешательства законодателя в самые разные сферы человеческой деятельности достаточно давно обсуждается как теоретиками [Леони, 2008; первое издание 1961 года], так и практиками [Rosenzweig, 2003]; [Walsh, Joslyn, 2010]. Дэвид Грин [2009, с. 40; первое английское издание 1993 года] объяснил это явление в XX веке²⁷⁷, с одной стороны, разрастанием полномочий государства в сфере законодательства, с другой – формой подкупа новых слоев избирателя (всеобщее избирательное право и его последствия).

Такое вмешательство постепенно расширяет полномочия властей, вытесняя на обочину гражданское общество и делая граждан более зависимыми, инфантильными. Оно размывает грань между законным и противозаконным, приемлемым и наказуемым. Наконец, наказуемым именно государством и аморальными поступками, традиционно наказуемыми обществом.

Сама возможность экспансии законодательства и неограниченного расширения полномочий власти требует принятия допущения о полноте информации в распоряжении власти, о добрых намерениях лиц, принимающих решения, и зачастую даже об их необычных качествах (готовности не пользоваться огромными полномочиями на пользу себе или хотя бы не использовать их во вред другим) (мы ранее писали об этом в главе «Современные разбойники...» [Лисин, Яновский и др., 2011]).

Очевидно, что во множестве ситуации, ныне регулируемые уголовным, семейным законодательством, законодательством о регулировании бизнеса, являются избыточными при наличии развитой «мягкой инфраструктуры» – морали, обычаев, основанных на монотеистической культуре, на морали Синайского откровения и вытекающих моральных ограничениях. Причем чем больше моральных запретов и самоограничений из числа универсальных моральных норм способно поддерживать общество (семья, местная или религиозная община, клуб по интересам), тем меньше спрос на государственное вмешательство и, как правило, тем выше качество поддержания порядка.

Многие указывают на то, что сообщество соседей, друзей, единоверцев и даже семья могут быть по-своему деспотичными и несправедливыми. Однако современный человек имеет огромные возможности выбора (пожалуй, кроме семьи). То есть среди

²⁷⁷ Его истоки в XIX веке прослеживаются Г. Спенсером [2006, оригинал 1884 года].

общин, клубов и т.п. он может выбрать наиболее подходящую, ту, с которой он готов себя идентифицировать и чьи ограничения для него наиболее естественны. Сами же такие общины в состоянии разрешать куда больше конфликтных ситуаций без вмешательства государства – на порядок проще и дешевле чиновника и судьи [Элликсон, 1994; Bernstein, 1992²⁷⁸].

Делегирование расширяющихся на традиционно частно регулируемое пространство полномочий государства уничтожает конкуренцию и долгосрочно угрожает свободе индивида так, как не смогло бы никакое сообщество.

Наличие навыка поддерживать такие ограничения на частном уровне позволяет решать множество проблем в сфере образования. Тогда порядок в школе гарантируется порядком в семье, попечителями (они же зачастую родители учащихся, успешные выпускники и т.д.), соответствующим наймом учителей, а не государственными органами образования, не говоря уже о полиции. Лишь в исключительных случаях, связанных с определенными видами насилия, прописанными в уголовном праве, государство обязано вмешиваться, и вмешиваться решительно. Хотя и в этом случае монополия на такое вмешательство неконструктивна.

Формирование все новых групп инфантильных и зависимых от правительства граждан выгодно определенным группам интересов, связанных с доминирующей гражданской бюрократией и левыми политиками. Инфантилизация наносит трудно поправимый урон обществу, гражданским навыкам, стимулам и даже человеческому капиталу лиц, выходящих на рынок труда²⁷⁹.

Даже в случае страны со слабым, неразвитым гражданским обществом и невысокой общественной моралью отказ от судебного-полицейского вмешательства в любые подобные ситуации без явных признаков насилия был бы меньшим злом. Внятный сигнал обществу о том, что разрешение таких конфликтов требует спроса (морального) с самих себя, со своих детей и, естественно, с администрации и преподавателей школы, будет стимулировать более здоровую и своевременную реакцию на аморальное поведение со стороны и родителей и учеников. Как минимум такие реакции не были бы отягчены соображениями «если предать историю огласке

²⁷⁸ Изложение идей, лежащих в основе статьи, см. [Фридман, 2017, с. 254–256].

²⁷⁹ Молодой мужчина, не имеющий понятия о своей естественной обязанности кормить семью, защищать семью и общество, зачастую ориентированный на занятость в государственном секторе, естественным образом склонен выбирать менее трудоемкие варианты обучения и карьеры, а не те, которые востребованы рынком и обществом.

(то есть моральному суду общества), пострадает хорошая школа (подразумевается – от государственного судебно-полицейского вмешательства)»).

Институты и люди. Границы между человеческим капиталом и институтами, между личным выбором и институтами

Институты (правила, нормы) не действуют без людей, которые готовы их поддерживать и защищать (как минимум, уважать – см. [Лисин, Яновский, Жаворонков и др., 2011, глава «Со своим уставом»]).

Люди, защищающие свои права и собственность, как правило, более склонны уважать права, свободы и собственность соседей. Хорошо известна проблема обесценения недвижимости из-за появления «нехороших соседей».

Есть и обратные примеры (см. [Yanovskiy, Zhavoronkov, 2013]). История дает подобные примеры – от маленьких сообществ единомышленников, внутри которых действовали нормы, резко отличные от общества и страны в целом (свобода дискуссий в Царскосельском лицее, напоминающем о более широком случае – университетов в Европе и США – до исторически недавней эпидемии Speech Codes, Safe spaces и т.п.).

В постсоветское время регионы, чье население голосовало в подавляющем большинстве в поддержку реформ, в наибольшей степени и выиграло от этих реформ (даже оставив в стороне особый случай Москвы) – это Пермская область, Свердловская область, Санкт-Петербург, Нижегородская область и др., и наоборот (Орловская область, Псковская область и мн. др.). Еще более яркий контраст дают постсоциалистические страны при аналогичном сравнении (Эстония, Польша с Азербайджаном, Туркменией и Казахстаном, несмотря на ресурсную бедность первых и богатства последних).

Голосование – это весьма емкий фактор. Однако он несомненно включает в себя и фактор «хороших соседей», голосующих за гарантии частной собственности потому, что они привыкли сами их уважать и требуют уважения к своей собственности.

Есть примеры институтов, выросших из примера, поданного лидером. Так, из двух сроков Вашингтона выросла традиция, ограничивавшая властолюбие вплоть до Ф.Д. Рузвельта, после которого американцы предпочли зафиксировать ограничение

двух сроков в Конституции (XXII поправка была ратифицирована уже в феврале 1951 года).

Естественно, далеко не всегда из подобных примеров лидеров вырастают институты. Так, из примера президента Бориса Ельцина, терпимого к яростной критике своей политики и даже к личным нападкам, институт свободы слова в России пока не вырос.

Итак, убеждения, моральные (религиозные) нормы людей, их гражданская квалификация значимо влияют на качество институтов, на возможность внедрять передовые институты и пользоваться их плодами.

В связи с этим мы далее остановимся на признаках постепенного роста гражданской квалификации российских граждан как собственников, потребителей, гражданских активистов. При этом нельзя не отметить и определенную дисквалификацию их как избирателей в связи с ослаблением политической конкуренции.

Также важно отметить, что утечка мозгов, которую отмечают эксперты²⁸⁰, может со временем дать отдачу, и далеко не только экономическую. Россияне с опытом жизни в разных странах могут способствовать заимствованию эффективных, передовых институтов. К сожалению, нельзя исключать и вероятности поддержки ими новейших, «передовых» институтов, которые, по выражению Фридмана, есть глупость, которую современный Запад «может себе позволить».

Международный опыт: сравнительный анализ неформальных институтов

Германия, начало XIX века

В период наполеоновских войн в Германии пользовалась популярностью идея особого пути – «индоевропейскость» (аналог современного «евразийства» в России).

²⁸⁰ Так, А. Кудрин приводит пример начала 2000-х годов: «Я был свидетелем, когда большой поток наших сограждан вернулся в Россию делать здесь бизнес и работать в технологических компаниях. Часто они приезжали как представители западных компаний, но они потом закрепились здесь. <...> То есть можно создать и обратный поток, но для этого нужны определенные усилия», – заключил Кудрин: <http://www.rbc.ru/politics/16/06/2016/57629d9e9a7947698e005a43>

Частные системы благотворительности развиты слабо, в основном сращены с полугосударственной церковью, получающей значительные суммы через государственную налоговую систему.

В течение XIX века наблюдался массовый отток предприимчивых и работающих немцев во Францию и США.

При этом следует отметить и наличие традиции германских городов с элементами политической конкуренции и судами присяжных. Сохранена в результате Тридцатилетней войны религиозная конкуренция (лютеране – католики – прочие).

Промышленный переворот начался с 1850-х годов, опыт демократии, ограниченный от ганзейских городов до Первой империи, парламентская республика всеобщего избирательного права 1919–1933 годов.

Однако стабильная демократия устанавливается только с 1949 года (67 лет). Причем ситуация в 1945 году совершенно не давала поводов для оптимизма: коалиция во главе с радикальным Ф.-Д. Рузвельтом и И. Сталиным намеревалась силой навязать побежденной и разрушенной стране совсем не те институты, которые защищают права и собственность личности.

Япония от «революции Мейдзи» до 1945 года

Элементы архаичной «грабительской цивилизации» сохраняются до 1945 года. Частной добровольной благотворительности в конце XIX века практически не наблюдается. Политическая конкуренция существует с 1890 года, однако в чрезвычайно искаженном виде. Над нижней палатой парламента с очень высоким имущественным цензом порядка 1–2% населения – назначаемая верхняя и император с непреодолеваемым вето. В этих условиях возникла традиция военных переворотов и политических убийств как альтернатива чрезвычайно ограниченной конкуренции (были убиты премьер-министр И. Цуеси и бывший премьер С. Макото, множество действующих и бывших министров, представителей крупного бизнеса; убийцы как правило апеллировали к императору, утверждая, что убивали предателей). Традиций независимого суда нет.

Переход к демократической системе полностью состоялся только к 1990-м годам (сменяемость власти в результате выборов). Становление должных гарантий частной собственности вкупе с разрушением старых групп интересов и влияния – к

концу 1940-х годов. Быстрый подъем – с 1950-х по 1980-е годы – до уровня второй экономики мира.

Испания с 1970-х годов

В стране нет стабильной демократической традиции. Нет исторически укорененной традиции независимого суда.

Политическая конкуренция на старте очень низкого качества. Бывшие подпольные коммунисты и социалисты, с одной стороны, и бывшие чиновники режима Франко – с другой, при идеологически слабом «центре», быстро разваливающимся в пользу левых и правых. Нарастание угрозы сепаратизма.

Вступление в ЕС имело двоякий эффект: стабилизация демократических институтов и противоположный – иждивенчество и готовность делегировать полномочия Брюсселю, не говоря уже о примере далеко не лучших практик и с точки зрения политической конкуренции, и с точки зрения прозрачности государственных финансов. По сравнению с эпохой Франко заметно выросла нагрузка государства на экономику. Зависимость от внешней помощи, склонность перекладывать нагрузку «социальных программ» (подкупа избирателя в иной трактовке) на богатых и тяжелый кризис института семьи показывают неустойчивость достижений в строительстве институтов, защищающих частного собственника и его собственность. Также наблюдается стремительное размывание института семьи и резкое падение рождаемости – много ниже уровня естественного воспроизводства населения.

Индия от восстания сипаев до современных рыночных реформ

Чрезвычайно устойчивая кастовая система (см. [Лал, 2007, с. 152–153]) на макро- и на микроуровне. Элементы конкуренции с исламом (не более дружелюбен и открыт к идеям личных прав, свободы и ответственности, чем индуизм) и буддизмом.

Успешное внедрение после подавления восстания сипаев политической конкуренции, медийной конкуренции независимого от власти суда (хотя и коррумпированного). После независимости – непрерывные социалистические эксперименты и стагнация экономики. Слабый частный сектор и гипертрофированный государственный. Слабая благотворительность. Как и в Японии, был фактор восстаний, политического террора, забастовок, как инструмент, заменяющий полноценный парламентский диалог (убийство основоположника

государства М. Ганди в 1948 году, премьеров И. Ганди в 1984 и Р. Ганди в 1991 году и т.п.).

Экономические реформы 1991–2016 годов, несмотря на половинчатость и затянутость, отражают впечатляющий прогресс в отношении индийского общества к успеху и достижениям в бизнесе. Именно это отношение («культурный фактор» – см. подробнее [Roy, 2002]) препятствовало успешному использованию британских институтов для перехода страны к устойчивому росту подушевого ВВП еще 120–150 лет назад. Важно отметить, что реформам предшествовало фактическое свержение полупарламентского режима Индийского национального конгресса, практически бесценно правившего полвека (с перерывом на 1977–1979 и 1989–1991 годы). С середины 90-х годов в стране закрепляется устойчивая смена партий и партийных коалиций у власти, хотя на избирательный процесс существенное влияние оказывает прямая скупка голосов кандидатами.

Происходит быстрый рост хайтека на основе «резэкспорта мозгов» и притока капиталов бывших граждан (лиц с двойным гражданством). Начинаются постепенные рыночные реформы, приватизация основных, ранее государственных секторов экономики (банков, телекоммуникаций, металлургии при сохранении нефтегазового сектора под государственным контролем, впрочем его разделили на множество компаний) и сравнительно быстрый экономический рост.

Долгая дорога старых демократий

Здесь было бы уместно напомнить условия, в которых культурно и институционально передовые народы Западной Европы начинали движение к свободе и ответственности.

Европа на выходе из крепостного права²⁸¹ и с начала религиозного раскола также не отличалась развитыми общественными институтами и гражданскими доблестями. Ослабление и многочисленные устойчивые расколы элит – и светских, и религиозных – создавали время от времени возможности для автономной от власти жизни граждан. При этом благотворительность была еще не нормальной благотворительностью, но некоей функцией огосударственной церкви (или претендующей на роль «руководящей и направляющей силы общества»). Главным отцом и мужем на контролируемой территории был феодал (олсоновский «бандит»).

²⁸¹ В Англии он растянулся на сотни лет – до XVII века, а некоторые формы принудительного труда по полудобровольному контракту *indentured labor* продержались до середины XVIII века.

Как и в древности, он имел доступ не только к любому понравившемуся имуществу [Пайпс, 2000], но даже ко всем понравившимся женщинам.

Зачастую ключевые для гарантий прав собственника и собственности институты развивались веками и складывались там, где в силу стечения обстоятельств элита была расколота регулярно воспроизводящейся враждой и соперничеством за власть между собой (Англия, Швеция) или с элитой «метрополии» (Нидерланды, Швейцария). Славную революцию отделяет от сбора баронов на поле Раннимеда без малого половина тысячелетия.

Тем не менее ситуация драматически улучшилась в течение XVII–XIX веков. Связь улучшений со снятием давления государства и всевозможных «бандитов» с семьи и общества сомнений не вызывает. Только по мере демонтажа патерналистских институтов гражданское общество и семья только и начинают складываться и развиваться на здоровой основе.

Нет никаких оснований утверждать, что российский опыт (прежде всего 1861–1913 годов) идет вразрез с европейским опытом.

Необходимость условия освобождения общества от диктата не ограниченного в полномочиях государства подтверждается и историей отхода стран Запада (прежде всего Западной Европы) от традиций независимого гражданского общества. Так, в период 1911–1949 годов были отчасти размыты, отчасти принудительно демонтированы мощные институты частной неприбыльной медицины в Великобритании, с тем чтобы не создавать конкуренции государственной медицине (Грин, 2009).

Россия

По сравнению с ситуациями в странах, описанных выше, Россия сегодня не выглядит заведомо отсталой с точки зрения современного развития гражданского общества. Естественно, если сравнивать с положением в этих странах накануне старта более или менее успешной модернизации институтов.

В стране живы обе традиции – ордынско-тоталитарная и традиция ограниченной власти (Новгород Великий, Псковское, Тверское княжества, опыт народного

ополчения начала XVII века, земские соборы, успешная судебная реформа Александра Второго²⁸²).

Наличествуя глубокие связи с Европой (Европа уже несколько десятилетий неизменно крупнейший торговый партнер России, в зависимости от колебаний цен на сырье находясь в пределах 45–55%). Есть диаспора, резко выросшая и количественно и экономически с начала 1990-х годов (возможность возвращения и «мозгов» и капиталов). Есть опыты развития частной благотворительности с середины XIX века до едва ли не сталинского периода (инфраструктура помощи 1921 года, помощь заключенным даже в 1930-е годы). Есть и новая, и быстро развивающаяся частная благотворительность, начиная с 1990-х годов.

Опыт общественных дискуссий, идейного плюрализма существует задолго до того, как статья 13 Конституции России в 1993 году постановила, что «никакая идеология не может устанавливаться в качестве государственной или обязательной».

Заработок физическим трудом или предпринимательством вполне уважаемы среди значимого меньшинства (по меньшей мере). Не факт, что меньшинство, предпочитающее госслужбу или иные промыслы, связанные с насильственным перераспределением, намного более многочисленное (или вообще более многочисленное), несмотря на рентные 2000-е, когда работа в государственных компаниях сочетала плюсы безопасности государственного найма и стабильно очень высокого заработка (какой сложно было найти в частном секторе). В России, согласно данным исследования OECD Government at a Glance, общая численность работников государственного сектора (в том числе и весьма небогатых учителей или врачей) стабильно не превышала 20%²⁸³, правда, примерно треть населения – 42 миллиона человек – являются пенсионерами, над которыми господствуют патерналистские соображения советского периода.

Уголовная культура, презирующая труд, распространилась в советское время, но не среди большинства. Кроме того, ее основа («понятия») в существенной степени близка к общепринятой морали и противостояла государственной идеологии коммунизма. Разумно ожидать, что по мере формирования надежной и достойной правовой системы эта культура будет все больше маргинализироваться. Возможность такого развития косвенно подтверждается устойчивым трендом на снижение

²⁸² См. подробнее обзор истории гарантий собственника и собственности в России [Яновский, Жаворонков, Лисин, 2016]: <https://ssrn.com/abstract=2732384>

²⁸³ http://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2013_gov_glance-2013-en

преступности даже в отсутствие заметного прогресса в развитии формальных институтов (см. рис. 1. и подробнее – Дополнительные материалы²⁸⁴).

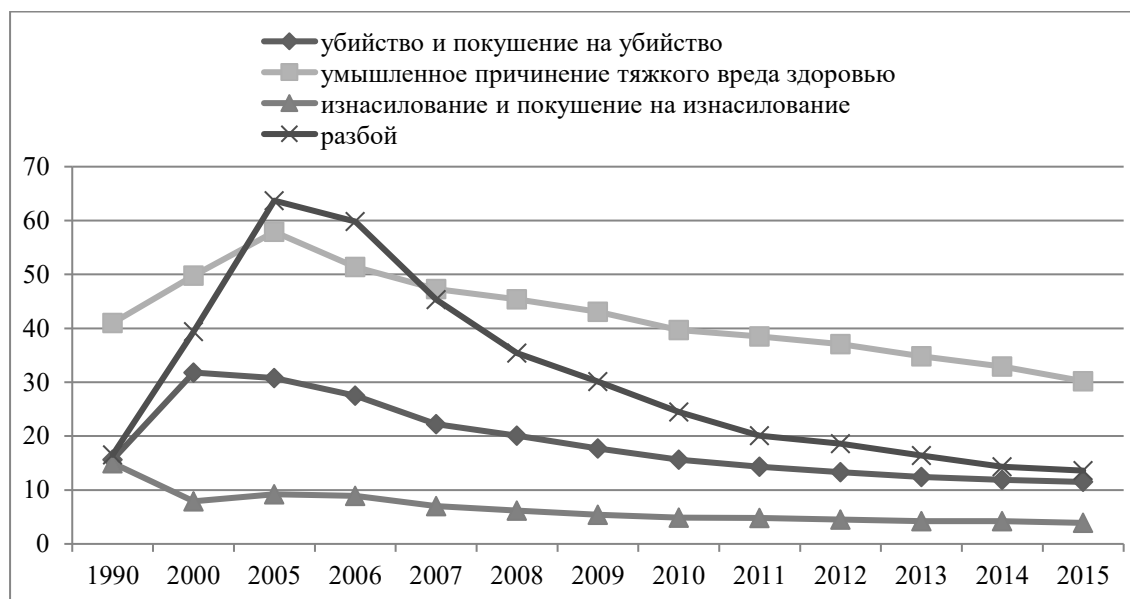


Рис. 1. Число зарегистрированных преступлений (тыс.)

Источник: Росстат:

http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/infraction/

Правда ли то, что россияне необычно легко манипулируемы?

В 2000-е годы многие наблюдатели находили, что необычно высокий уровень доверия российских граждан к власти и провластным СМИ доказывает манипулируемость аудитории, и приводили этот аргумент как пример особенностей России²⁸⁵, естественно, особенностей, препятствующих формированию устойчивого спроса на права, свободы и собственность.

Рассмотрим ситуацию подробнее. По данным ежегодного исследования аудиторской фирмы TNS Russia²⁸⁶, аудитория российских государственных телеканалов продолжает сокращаться. За последний год, например, доля аудитории «Первого канала» за год снизилась с 14,3 до 13%, среднесуточный охват – с 43 до 40,9%.

²⁸⁴ <http://ssrn.com/abstract=2885280>

²⁸⁵ Или иных схожих по истории и культуре стран – см.: <https://openrussia.org/post/view/7994/>; <http://labipt.com/spiral-of-silence-or-the-media-shut-us-mouth/>; готовность самого избирателя принимать заведомо искаженную информацию при слабом спросе на альтернативные источники – см. [Gel'man, 2014].

²⁸⁶ Последняя статистика по 2016 год, в связи с тем что замеры телеаудитории иностранными юридическими лицами далее были законодательно запрещены.

Если говорить об абсолютных показателях, то среднесуточный охват главного телеведателя страны снизился с 29,5 миллионов до 28,2 миллионов человек. Похожая история с «Россией 1», флагманским телеканалом холдинга ВГТРК: доля снизилась с 12,9 до 12,7%; охват – с 40,2 до 38,4%; по числу зрителей – с 27,6 миллионов до 26,5 миллионов. Снизились показатели и НТВ: доля – с 10,2 до 9,5%; охват – с 32 до 30,4%; по числу зрителей – с 22 миллионов до 21 миллиона²⁸⁷.

Важно понимать, что эти показатели не суммируются, так как многочисленные телезрители смотрят одновременно все телеканалы, а не только один. Кроме того, эти данные нельзя приравнивать к аудитории политических ток-шоу и новостей, так как часть аудитории использует телеканалы исключительно как источник бесплатного просмотра художественных фильмов. При этом, например, среднесуточная доля «Первого канала» в 2009 году составляла 20,5%, «России» – 18,1%, НТВ – 13,5%²⁸⁸, то есть у первых телеканалов доля упала примерно на 40%, у НТВ – на 35%. Количество же избирателей «Единой России» (28,5 миллионов голосов, 54% при общем количестве избирателей в 110 миллионов голосов) фактически совпадает с верхней планкой аудитории телеканалов.

Одновременно растет аудитория оппозиционных или полуоппозиционных (деловую прессу можно считать в российских условиях неким аналогом оппозиционного) СМИ. Деловой телеканал RBC и популярный сайт – примерно 12 миллионов, «Эхо Москвы» – 5,5 миллионов, платный телеканал «Дождь» – 4,5 миллиона, блог Алексея Навального – 1,5 миллионов. Это создает ситуацию ужесточения медийной конкуренции.

В этих условиях стратегия официальных телеканалов изменилась: если в 2005–2011 годах представители оппозиции вообще не получали слово на телеканалах, то начиная с 2012 года такое слово им предоставляется, но, разумеется, весьма дозированно. Действует фактический запрет на показ первых лиц оппозиции. Другие же, не столь известные, получают слово в дискуссионных передачах на неравноправных условиях: например, в студии находятся 2–3 оппозиционера на 7–8 представителей проправительственных сил, ведущий выступает также фактически как агитатор, атакуя оппозиционеров своей точкой зрения, демонстрируются сюжеты, которые также носят откровенно агитационный характер. Однако определенная дискуссия тем не менее существует. Видимо, это связано с тем, что дискуссионный формат зрелищнее и эффективнее монолога или псевдодискуссионного формата, когда дискутируют представители одной политической силы (как это было в 2005–2011 годах).

²⁸⁷ <http://www.sostav.ru/publication/tns-21943.html>

²⁸⁸ <http://www.advesti.ru/rating/tv/20090701-006/>

По данным ноябрьского опроса, проведенного Левада-центром, доверие к официальным (провластным) СМИ снижается: «Россияне стали меньше верить телевидению и традиционным СМИ»²⁸⁹.

Приведенные данные неплохо объясняются экономической теорией общественного выбора. Большинство людей, за исключением коротких периодов общественных катаклизмов, вообще малополитизированны, то есть они не готовы искать информацию о политике, а значит, легко примут ту информацию, которая поступает к ним с минимальными издержками (см., например [Gel'man, 2014]; феномен рационального неведения – Rational Ignorance, см. [Downs, 1957]). Однако опасно полагаться на это правило для долгосрочных прогнозов. Эффективность любого ресурса (в том числе пропагандистского) при увеличении мощности (инвестиций в ресурс), а также со временем неизбежно снижается, что и отражают приведенные выше данные.

Для сравнения приведем несколько примеров из современной истории старых демократий. Так, в США ведущие (благодаря специфической политике выдачи лицензий на вещание – см. [Лисин, Яновский и др., 2011, глава 2]) телеканалы десятилетиями настраивали малополитизированного избирателя в духе современных леволиберальных подходов [Жаворонков, Яновский, 2013]. Ровно в том же духе, но с расходами, много большими на одно лицо в аудитории, работали государственные школы и университеты. Благодаря косвенному подкупу через многомиллиардные программы невоенных научных исследований в ту же орбиту попали и старые частные университеты [Жаворонков и др., 2014].

Результаты были весьма впечатляющими. Традиционные американские ценности – свободное предпринимательство, семья, религиозность (прежде всего христианская) – вымывались и маргинализировывались²⁹⁰. Казалось, результаты и будущих выборов запрограммированы. Тем более что большинство лидеров консерваторов шаг за шагом сдавали свои позиции по ряду ключевых вопросов (см.,

289

Подробнее

на

РБК:

<http://www.rbc.ru/newspaper/2016/11/18/582dc27f9a794723c3f3a270>

²⁹⁰ Как с горечью писал американец-нехристианин после выборов 2012 года: «Ромни проиграл не из-за урагана Сэнди, не потому, что провел слабую кампанию, и не потому, что республиканцы могли выбрать кандидата получше... Ромни проиграл потому, что консервативные добродетели – они же традиционные американские добродетели – свобода, упорный труд, свободное предпринимательство, частная инициатива и стремление к моральному лидерству – не способны более увлечь или даже просто расшевелить большинство американских избирателей... простейшая причина поражения Ромни в том, что невозможно бороться против соблазна бесплатного сыра».

например [McGuinn, 2006]), признавая, по сути, «руководящую и направляющую роль» левых. И вдруг в 2016 году на праймериз в Республиканской партии первые два места с большим отрывом занимают Т. Круз – идеологизированный христианский консерватор с классически либеральной (консервативной по американской терминологии) программой и популист Дональд Трамп, в ходе кампании отрицавший все, казалось бы, утвердившиеся леволиберальные ценности, и при этом к восторгу сторонников отказывавшийся извиняться за резкости.

Также показателен рост популярности партий, отвергающих те же ценности (еще глубже укорененные) в Европе.

Таким образом, манипулируемость явно не является особым качеством российского избирателя. Однако и раздражение манипуляциями, которое может – если его игнорировать – взорваться, не чуждо россиянам, как и гражданам старых демократий, что подтверждается опытом рубежа 1980–1990-х годов.

Некоторые измеряемые индикаторы состояния неформальных институтов в России

Мы попытались использовать и интерпретировать ряд индикаторов для оценки состояния неформальных институтов российского общества.

Мы обратились к демографическим показателям (статистика рождаемости и разводимости) позитивного и негативного индикаторов соответственно. По нашему мнению, данные показатели отражают, прежде всего, не экономическое состояние, а состояние института семьи и поддерживаемой им общественной морали (то есть принятие некоторых норм, связанных с семьей, как необсуждаемых ценностей). Статистика последних десятилетий не дает оснований для уверенных оптимистических заключений, однако очевидно, что ситуация прекратила ухудшаться (рис. 2 и 3).



Рис. 2. Динамика браков и разводов в России в 1950–2015 годах

Источник: Росстат, статистика браков и разводов:

http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/

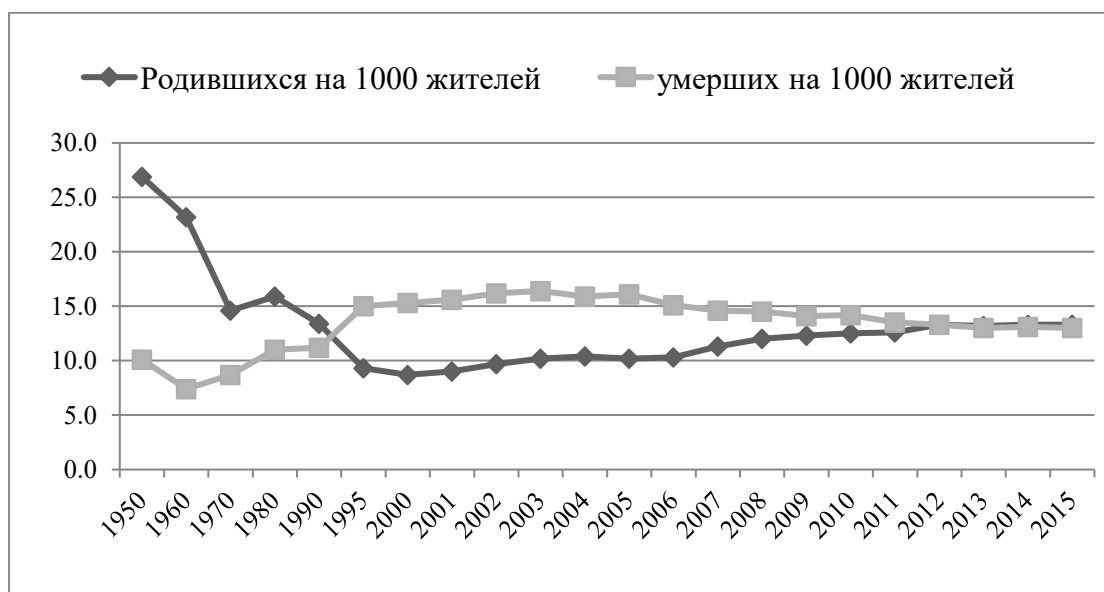


Рис. 3. Динамика рождений и смертей в России в 1950–2015 годах

Источник: Росстат, статистика рождаемости и смертности («Рождаемость, смертность и естественный прирост»):

http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/population/demography/

Очень важно то, что с точки зрения ведущих активистов, продолжающих борьбу с институтом семьи за его вытеснение социальным государством, общество в России слишком патриархально и консервативно, не принимает ценностей феминизма и правительственной «детозащитной» деятельности (см., например: сборник под редакцией [Мезенцевой, 2003]).

И это безусловное преимущество перед большинством развитых стран, которое надлежит использовать при демонтаже институтов государственного вмешательства в дела семьи.

Уголовная статистика (тяжкие уголовные преступления – убийства, изнасилования) использовалась как негативный индикатор. Здесь можно с осторожным оптимизмом констатировать заметное улучшение ситуации по сравнению с концом 1980-х годов (1990 годом).

Анализ доступной статистики и опросов был использован для оценки структуры религиозных предпочтений (к ним обращаются, в частности: [Филатов и Лункин, 2005]). Безусловное доминирование Русской православной церкви в значительной степени связано с фактором самоидентификации (как и в случае ислама). Огромное число лиц, практически не соблюдающих требования религии и не посещающих на регулярной основе места совместных молитв, тем не менее, определяют себя как православных (или соответственно как мусульман). Число реально в той или иной мере «практикующих» православных оценивается Филатовым и Лункиным в диапазоне от трех до пятнадцати миллионов человек. Это уже более или менее сопоставимо с полутора миллионами протестантов (адвентистов, баптистов). То есть при нейтралитете государства, при отказе в особых отношениях как с РПЦ, так и (как в советский период) от государственного воинствующего секуляризма, становящегося популярным во многих западных странах, есть все основания ожидать усиления в России конкуренции за прихожан. Причем конкуренции без использования административного ресурса, на основе поддержания более высокого морального и интеллектуального стандарта в общинах, за счет благотворительной и иной общественной активности.

Статистика благотворительности в России отсутствует. Впрочем, с экспансией социального государства таковая потеряла актуальность и сошла на нет и в Западной Европе. Однако нет сомнений, что в последние десятилетия практика коллективных усилий для оказания помощи больным и иным нуждающимся становится в России все более распространенной, хотя рост и начался с уровня близкого к нулевому²⁹¹.

Наконец, мы использовали данные опросов (архив ВЦИОМ²⁹², а также опросы, заказанные Институтом Гайдара в 2007 году) для оценки отношения населения к бизнесу, к частной собственности, к правам и свободам а также к семейным ценностям²⁹³. В целом эти данные согласуются с гипотезой авторов: ситуация с готовностью принимать ценности и законы, защищающие семью, частную собственность и самого собственника, далека от благоприятной. В то же время она также и далеко небезнадежна.

Так, например, в случае когда опросчик (ВЦИОМ) задал на излете «лихих 90-х» вопрос с откровенно запрограммированным ответом, причем ответом абсурдным²⁹⁴: «Как вы считаете, будут ли в мире считаться с нашей страной, если, обеспечив привлекательные условия для ведения бизнеса иностранным компаниям, она перестанет быть сильной военной державой?» – 29% (!) выбрали вариант «будут считаться».

Подробнее результаты обзора статистических источников и опросов изложены в дополнительных материалах к этой главе²⁹⁵.

Основные выводы

Электоральная история России, опросы, демографическая статистика обнажают множество острых проблем российского общества. Это и высокий спрос на защиту со стороны «добротого царя», и соответственно низкая готовность брать на себя

²⁹¹ Согласно оценкам авторов рейтинга Charities Aid Foundation (к которым следует относиться осторожно, поскольку основаны они на опросных данных, согласно которым мировым лидером является Бирма – Мьянма, а реальные лидеры – США и Австралия – следуют за ней): https://www.cafonline.org/docs/default-source/about-us-publications/1950a_wgi_2016_report_web_v2_241016.pdf – Россия медленно, но растет, достигнув пока 126-го места из 140 стран, включенных в рейтинг.

²⁹² База результатов опросов ВЦИОМ с 1992 года «Архивариус».

²⁹³ Особенно впечатляют результаты опроса среди предпринимателей, показывающие очень высокий уровень доверия внутри семьи.

²⁹⁴ Рост иностранных инвестиций усиливает экономическую мощь страны, соответственно и ее военную мощь, а не наоборот (см. очевидный пример современного Китая).

²⁹⁵ <http://ssrn.com/abstract=2885280>

ответственность за собственную судьбу. Это подозрение к успеху и желание ограничивать бизнес.

В то же время, сравнивая эту ситуацию с ситуацией в современных развитых странах, на старте их преобразований мы видим, что она далеко не трагична.

Доля лиц, предъявляющих в России спрос на ценности экономической свободы, защищенной собственности, даже в худшей ситуации остается заметной. Во всяком случае, доля меньшинства российского общества, готового потратить 2–3 часа своего времени (например, на участие в демонстрации) или 100 долларов из своего кармана на продвижение таких идей надежной защиты частной собственности и самого собственника, скорее всего уже превышает число деятельных же оппонентов этих идей.

Спрос на здоровые апробированные семейные ценности также существует в обществе. Как существуют и заметные меньшинства (религиозные, предприниматели), в среде которых признаки кризиса семьи выражены намного менее остро, чем по обществу в среднем.

Если конкурентный медиарынок и независимый суд укоренился в Индии, нет никаких оснований полагать, что возрождение соответствующих российских дореволюционных традиций и продолжение попыток уже в постсоветское время (несмотря на их неудачи) не является реальной возможностью. Если приличный уровень защиты частной собственности оказался достижим в Японии с ее традицией полутоталитарного милитаристского контроля государства над личностью и крайнего национализма, нет никаких оснований считать, что тот же результат недостижим и в России.

Откладывать строительство институтов, защищающих собственника и собственность и доказавших свою эффективность во многих странах под предлогом неготовности общества, лишь усугубляет проблему неготовности.

Экономические реформы, постепенное замещение настоящей частной благотворительностью помощи бедным, не способным к заработку, различные формы (коммерческие и некоммерческие) частной медицины и образования, признание за гражданами права на самооборону со временем приведут к тому, что нынешние заметные меньшинства станут большинством российского общества. Отделение

власти от собственности [Гайдар, 2009] и в целом от бизнеса будет способствовать размыванию антипредпринимательских стереотипов²⁹⁶.

Опыт старых демократий показывает, как правнуки рабов – забитых и беспринципных – становились относительно свободными религиозными фанатиками, и как правнуки этих фанатиков построили самые свободные общества в истории человечества. Он же показывает, как правнуки свободных и отважных людей садятся на пособие или требуют себе комфортного микроклимата, где не слышно чужого мнения и возражение против их единственно верного не передается даже глазами и покачиванием головы²⁹⁷. Возможность второго перехода не является новостью в России. Но про возможность первого не стоит забывать.

Такой переход потребует многих десятилетий (по меньшей мере жизни не одного поколения), но его осуществляли в прошлом другие народы, и надежда на способность к такому переходу России не является химерой.

²⁹⁶ Набор рекомендаций на переходный период по снижению враждебности в обществе к крупному бизнесу, по постепенной подготовке общества к взятию ответственности за решение задач образования, здравоохранения и помощи нетрудоспособным нуждающимся – см. Дополнительные материалы к данной главе: <https://ssrn.com/abstract=2885280>.

²⁹⁷ См. материалы сайтов Campusreform.org, например: [Http://goo.gl/9Lvg4F](http://goo.gl/9Lvg4F) или <http://www.campusreform.org/?ID=7121> и Foundation for Individual Rights in Education (FIRE).

Глава 12. Технология проведения реформ: как удержать окно возможностей открытым

А где-то позади, за далью и за пылью,
Остался край чудес. Там человек решил,
Что он рожден затем, чтоб сказку сделать былью.
Так человек решил. Да, видно, поспешил.

И сказку выбрал он с печальной развязкой
И призрачное зло в реальность обратил.
Теперь бы эту быль обратно сделать сказкой,
Да слишком много дел и слишком мало сил.

М. Щербаков. «Кибитка», 1983

Введение

Совершенно недостаточно иметь хорошо продуманную программу экономических реформ. При минимальной политической поддержке можно быстро либерализовать цены. При балансировании бюджета требования к уровню и продолжительности политической поддержки реформаторов значительно выше. Для проведения комплекса мер, не сводящегося к финансовой стабилизации, для строительства институтов, дающих возможность защитить частную собственность, требуется долговременная и относительно стабильная политическая поддержка. При демократии – своя надежная электоральная опора, база реформ. Эта глава – о последствиях провалов в поиске политической поддержки, в формировании электоральной базы и о том, что можно попытаться сделать для расширения окна политических возможностей при проведении реформ.

Неудачи многих попыток преобразования в странах с переходной экономикой и в некоторых странах «закрытой» («полупарламентарной») демократии по

строительству нормального дееспособного государства имеют среди прочих относительно простое политико-экономическое объяснение.

При этом критерием «нормальности и дееспособности» является выполнение основных функций – обеспечения безопасности граждан-налогоплательщиков, нанимающих государственных служащих для решения, прежде всего, этой задачи. В экономической терминологии – государство должно обеспечить поставку гражданам «чистых общественных благ» (public goods) – оборона, безопасность и правовой порядок по разумной цене (то есть при умеренных налогах и сбалансированном бюджете).

Попытки частичных и ограниченных реформ легко блокируются теми, кто контролирует судебную систему, правоохранные органы и медиарынок. Даже уникальный лидер с выдающимися волевыми качествами не способен продлить свой мандат, регулярно терпя неудачи и испытывая давление судебной системы и полиции. Обычный лидер, преследующий естественную цель – продлить свой мандат еще на 1–2 срока, вынужден будет искать компромиссы. Новые лидеры-реформисты (по нашей терминологии – правые лидеры) должны быть избавлены от такого нелегитимного²⁹⁸ давления принятием специальных мер.

Ниже мы анализируем условия, необходимые для успеха реформ, и факторы, могущие их затормозить. В заключение предлагается набор шагов, призванных создать или изменить существующие институты с тем, чтобы максимизировать эффективность поставки ими чистых общественных благ. Некоторые аспекты проблемы вынесены в отдельный материал – дополнительный к данной главе²⁹⁹.

²⁹⁸ Разумеется, речь идет о ситуации использования против избранного лидера ресурсов неизбираемых институтов и СМИ, координируемых политиками, утратившими способность получать мандат на свободных выборах (см. определение «закрытой» демократии). Естественный процесс критики со стороны оппозиционных или внепартийных СМИ отличается от такой ситуации тем, что эти СМИ не финансируются налогоплательщиком и честно конкурируют на медиарынке с провластными частными же СМИ. Также речь не идет о нормальной, то есть деполитизированной деятельности правоохранительных и судебных органов, отличающейся даже внешне тем, что уголовные дела против представителей избранной власти не совпадают явно и регулярно с потребностями определенных политиков или интересами руководства судебной системы и правоохранительных органов (как в Италии против Берлускони или в Израиле против правоцентристских политиков – дела М. Кацава, Б. Нетаньягу, а также против сторонников ограничения власти Верховного суда – пример дела Х. Рамона, отчасти, – Э. Ольмерта, назначившего министром юстиции сторонника реформы судебной системы Д.Фридмана).

²⁹⁹ Яновский Константин, Жаворонков Сергей «Группы, враждебные реформам, и возможности компромисса. Дополнительные материалы к главе «Технология реформ» книги «Стратегия долгосрочного процветания»: <https://ssrn.com/abstract=3124412>

Состояние проблемы

Оценка избирателем продолжительности «игры в выборы» зависит, естественно, от числа повторов игры. К такому же выводу приходит Кифер [Keefner, 2003], показывая, что продолжительность периода демократического развития является главной предпосылкой повышения качества управления и стабилизации демократического режима. Вывод на первый взгляд очевидный и почти банальный, однако все еще актуальный для многих стран.

Основные мотивации российского избирателя в принципе достаточно схожи с мотивациями избирателя в старых демократиях (см., например [Дж. Наполитан, 1972]). Более того, готовность тратить ресурсы на сбор информации и составление собственного мнения о политиках в старых демократиях ничуть не выше, чем в России.

Отличие заключается прежде всего в горизонте принимаемых решений и сроке ожидания результата от сделанного выбора, а также в отсутствии должного опыта, который подсказал бы, что быстрых решений сложных проблем не бывает и лучшее, что может сделать средний политик, – не навредить. И горизонт решений, и отсутствие опыта обусловлены тем неисправимым даже в среднесрочной перспективе обстоятельством, что демократии в Восточной Европе молоды. Их избиратели нуждаются в многочисленных «транзакциях» и взаимодействиях с политиками, с тем, чтобы решения на избирательном участке оптимизировали их полезность так же, как решения у прилавка или у подъезда банка (инвестиционной компании) максимизируют полезность от потраченных денег. Напомним, что даже «решение у прилавка» было вовсе неочевидно в начале 90-х сразу после отпуска цен, так как население еще не успело тогда накопить потребительский опыт.

Слабое влияние качеств кандидата и его политической принадлежности на шансы на выборах, а значит – слабое пока влияние выборов как механизма позитивного отбора легко объясняется «потребительской неопытностью» населения. Число сделок на обычном товарном рынке позволяет потребителю приобрести необходимые навыки за год-два. Очевидно, что «транзакций», позволяющих избирателю оценить эффективность или провальность собственного решения, в политике много меньше. Поэтому в развитых странах голосование по семейной традиции – вполне распространенная и рациональная практика. Опыт, удерживающий от голосования на выборах мэра за симпатичного уголовника или даже просто за хорошего человека, не

умеющего сбалансировать городской бюджет, накапливается в течение поколений. И перерыв в традиции выборов только отдаляет «созревание» электората, а не заменяет его.

Чем скорее российский избиратель наберет свои «сто лет», тем раньше начнут сказываться экономические преимущества демократических механизмов для обеспечения квалифицированного спроса на лидеров и прозрачности в расходовании общественных средств.

Сравнительный анализ опыта первого десятилетия демократии в Восточной Европе показал, что наиболее успешные экономические реформы прошли в странах, где население поддерживало правонационалистические и рыночные партии на уровне не ниже 40% в среднем. Наиболее успешные реформы (в Польше, Эстонии, Словении, Чехии) провели именно такие партии. При этом жесткость и бескомпромиссность реформаторов как в отношении «экономического» блока, так и в отношении сторонников тоталитаризма хорошо объясняет успехи финансовой стабилизации и использования новыми собственниками купленного ими приватизированного имущества, которые не ощущали риска реставрации, что было актуально для России в 1995–1996 годах (см. [Nalepa, Kaminski, 2006; May и др., 2003]).

В отличие от многих исследователей мы не считаем, что демократизация сама по себе способна решать политические и экономические проблемы (см. [Яновский, Жаворонков, Затковецкий, 2007]). Поэтому то внимание, которое уделяют, в частности, Асемоглу и Робинсон [Acemoglu, Robinson, 2006] истории расширения избирательных прав до всеобщего избирательного права, кажется нам не вполне оправданным. Однако и эти авторы признают, что решающий шаг в обеспечении должных правовых и политических гарантий экономического роста в Великобритании был сделан не в 1866-м, не в 1918-м и уж точно не в 1928-м (всеобщее ничем не обусловленное избирательное право для женщин), а в 1688-м году («Славная революция») с высадкой голландской армии во главе со штатгальтером.

Нейтральность демократии как таковой к темпам экономического роста, играющим немалую роль в возможности консолидации политического режима, показал в известной работе Пшеворский [Przeworski et al, 2000]. Многие авторы отмечают наличие как преимуществ демократии [Congleton, 2015, Tavares and Wacziarg, 2001], так и порождаемых ею (точнее, всеобщим избирательным правом) негативных стимулов [Congleton, 2015, Tavares and Wacziarg, 2001, Somin, 2013].

Технология строительства базовых институтов

Под технологией реформ можно понимать достаточно широкий спектр рекомендаций – от вполне глобальных общегосударственного и едва ли не международного масштаба до локальных, связанных с местным самоуправлением. От базовых, фундаментальных институтов (Конституции, с одной стороны, и морали и семьи – с другой) до законодательства вполне узкого, «отраслевого» применения.

При идеальном сценарии каждый этап реформ создает политические возможности для нового этапа реформ либо за счет принятия популярных мер, либо благодаря воздействию ранее принятых решений, бывших на момент принятия далеко непопулярными, но начавшими приносить осязаемые экономические плоды.

Проведение реформ – это не интеллектуальное состязание, а политический процесс, борьба, в которой времени на поиск оптимальных решений или даже просто на тщательную их проработку не бывает. Окно возможностей политически ограничено. С тем чтобы «распахнуть» его на большее время, необходимо не столько принимать отточенные решения, сколько одерживать политические победы, подрывая волю оппонентов (врагов) реформ и оппозиции к сопротивлению. Решения, которые значимо улучшают ситуацию, могут оказаться на порядок более эффективными, нежели «идеальные». Интересы политической борьбы имеют тут явный приоритет над собственно проработкой текстов программ и законопроектов. Это значит, что, по возможности, бóльшая часть такой работы должна быть проделана до начала реформ, до открытия окна возможностей, когда времени для размышлений достаточно, а шансы на реализацию проектов выглядят призрачными.

Сто дней реформ

Это короткий период, когда вновь избранная власть находится на пике политической мощи. Сторонники воодушевлены. Противники деморализованы. Инертный избиратель склонен поддерживать ее. Так, после выборов, как показывают опросы, зачастую ответ на вопрос «Как вы голосовали на выборах неделю назад?» – сильно смещен в пользу победившей партии именно за счет такого избирателя. Он может уже и не помнить, как он в действительности голосовал, и склонен ассоциировать себя с победителем.

Напротив, оппозиция ищет ответственных за поражение. Лидеры обмениваются обвинениями. Зачастую (даже если руководство партии не ушло по итогам выборов в отставку) именно в этот период обостряется борьба за руководство.

Участники же коалиции победителей еще не успели серьезно рассориться.

А поэтому нет лучшего времени для проведения самых необходимых законов.

Поскольку такой период непродолжителен, очевидно, что чем больше важных и тщательно подготовленных решений проблем (законопроектов) имеется «в столе» у победителя, тем больше шансов на успех данного правительства. Принятые быстрее непопулярные меры имеют шанс сработать до следующих выборов и повысить популярность власти в самый нужный момент. Так, решительно взявшись с самого начала за борьбу с инфляцией в сотрудничестве с тогдашним руководством ФРС, администрация Рейгана подошла к выборам 1984 года и с низкой инфляцией, и с растущей экономикой, что обеспечило вторую победу Рональда Рейгана. Аналогичные ситуации воспроизводились и в Восточной Европе с поправкой на экстремальную слабость власти и незрелость электората. Так, крайне непопулярные в период реформ Лешек Бальцерович и Март Лаар впоследствии удачно выступали на выборах, а Лаар даже второй раз возглавил правительство.

Сама по себе политическая победа укрепляет положение. Так, проведя непопулярную и очевидно вредную для большинства американцев реформу медицинского страхования, Б. Обама практически не потерял из-за нее популярность. Для его сторонников и даже для колеблющихся сам по себе успех в реализации предвыборного обещания оказался важнее провалов администрации в здравоохранении (действительно болезненных для незначительного пока меньшинства населения).

Поскольку за несколько месяцев при солидном заделе может оказаться, что провести все имеющиеся законопроекты не получится, важны приоритеты, причем именно на первые сто дней. То есть законопроект, не принятый в этот период, не обязательно является неактуальным, не самым полезным и важным. Он просто может не войти в состав «обязательной программы» – рамки, которой мы попытаемся сейчас обосновать.

При этом надо понимать, что есть риск, отложив важную реформу на потом, отложить ее навсегда [Федорин, 2015, с. 396–399³⁰⁰].

³⁰⁰ Каха Бендукидзе рассказывает интервьюеру Владимиру Федорину об отложенных реформах лесной отрасли и железной дороги, которые так и не состоялись. «Много таких случаев можно набрать... когда минута промедления... мол завтра будет лучше, чем сегодня, – но этого завтра нет» [с. 399].

Полное бездействие власти и блокирование одной за другой ключевых реформ врагами и оппонентами являются полным провалом. Даже если правительство предприняло все мыслимые усилия. Такое правительство будет воспринято обществом как собрание слабаков и неудачников, и возобновить мандат на проведение реформ на следующих выборах гарантированно не удастся.

Чтобы избежать такого сценария, в минимально необходимый пакет должны быть включены реформы, разрушающие все основные бастионы оппонентов и врагов реформ, способные заблокировать их проведение.

Обычно к их числу относятся средства массовой информации. В нашем случае следует акцентировать внимание на государственных, «общественных» или зависимых от лицензий (защищенных лицензиями от конкурентов) каналах. Они по своей природе относятся к союзникам «Большого», «заботливого» правительства и, следовательно, правительства, неограниченного в своих основных полномочиях. О естественном «левом сдвиге» таких СМИ мы ранее подробно писали (во второй главе – «Кривое зеркало» книги [Лисин, Яновский и др, 2011]). Проблеме реформы медиарынка уделим особое внимание далее.

Зачастую сторонники Большого правительства занимают сильные позиции в судебной системе и правоохранительных органах. Это вытекает и из естественной кадровой политики предшественников, и из интересов самих судей и прокуроров. Многие из последних либо из предпочтений власти и престижа, либо из коррупционных соображений претендуют на широкие и плохо формализуемые полномочия, на возможность принимать решения по собственному усмотрению («дискреционные полномочия»). Очевидно, что свойственный «государству всеобщего благосостояния» (социальному государству) огромный массив заведомо избыточных регуляций представляет благодатную почву для работы как адвокатов, так и судей и прокуроров. Зыбкая граница между «законопослушным» поведением и уголовно наказуемым также повышает значимость юристов. Как мы показываем в главе 1 («Основная функция или место армии...») книги, юристы в Вооруженных силах выигрывают во влиянии, престиже, полномочиях именно в ситуации, совершенно губительной для армии, в ситуации, когда любое решительное действие требуется согласовывать с юристом.

Необходимо помнить, что власть закона – это не власть юристов. Скорее наоборот. Независимость суда несводима к независимости судебной системы в целом и ею далеко не исчерпывается. В рамках последней часть судей может обладать

диктаторскими полномочиями, а остальные зависят не от закона, а от прихотей своих старших коллег.

Правовая система может, апеллируя к власти закона, заблокировать любые разумные реформы. Более того, реформы, связанные с радикальным упрощением законодательства, почти наверняка будут встречены с неодобрением большей частью юристов.

Глубокая судебная реформа не может быть осуществлена в течение ста дней. Однако основные ее принципы должны обрести статус закона именно в этот период. В них должно быть напрямую указано на конфликт интересов судей и введен недвусмысленный запрет под угрозой отстранения по упрощенной процедуре импичмента на рассмотрение судом новых законов, на предмет их конституционности на установленный законом же срок проведения реформы.

В ряде случаев (хотя в случае России это и неактуально) профсоюзы, наделенные рядом почти государственных полномочий, представляют серьезную угрозу рыночным реформам. Их сопротивление упрощению регуляций вообще и трудового законодательства в частности (не говоря уже о антидискриминационном) может сорвать проведение экономических реформ. Одним из решений проблемы может быть создание специального суда по расследованию исполнения профсоюзами функций государства и, в частности, практик взимания взносов не с членов профсоюза (в ряде стран такая практика узаконена, в том числе в определенный период, даже в США). Такие практики, если они существуют и доказаны, являются хорошей причиной объявления профсоюзов нелегитимным государственным органом с принудительным расформированием и продажей имущества. При этом существование их на основе закона не является препятствием для отмены задним числом со ссылкой на Нюрнбергский прецедент с объявлением заведомо внеправовыми подобных решений.

Важной компонентой первых же реформ должна быть реализация части из наиболее обсуждаемых публично предвыборных обещаний. Естественно, не обязательно всех, однако последовательная реализация обязательств важна не только потому, что это подтверждает порядочность власти. Выполнение обязательств транслирует обществу ощущение силы и уверенности власти в себе. Это не говоря уже о том, что в предвыборный период политики обычно акцентируют внимание избирателей на обещаниях популярных мер.

Мощь и решимость реформаторских коалиций как ключевое условие снижения издержек до приемлемого уровня

Быстрые и радикальные реформы в сочетании с сигналами о неуступчивости правительства реформаторов наносят тяжелый удар по антиреформистским группам и коалициям и могут снижать сопротивление реформам. Политическим лидерам таких групп и коалиций сложнее оправдывать свою деятельность перед участниками, когда группа «теряет все», нежели когда группа теряет лишь небольшую часть ренты. Сложнее сохранить финансовую возможность для организации политической контркампании, а также мощную и устойчивую мотивацию для таковой. При потере всего способность для контрудара падает. Потеря источника ренты ставит участников группы перед выбором – вкладывать в кампанию последнее без явных перспектив успеха либо искать применения накопленным ресурсам в другой сфере деятельности. Не без оснований можно ожидать, что при таком развитии событий наиболее радикальные лидеры антиреформистов могут потерять привлекательность и поддержку, прежде всего финансовую.

Так, казавшееся очень мощным лобби советской перераспределительной торговой системы, служившей одним из каналов для конвертации власти коммунистической элиты в материальные блага, быстро растеряло свой вес. Оно оказалось неспособным повлиять ни на решение об отпуске цен и снижении тарифов на импорт, ни поставить под монопольный контроль приватизированные магазины. Эти структуры так и не смогли оправиться от шока 2 января 1992 года и как возможный канал политического влияния утратили привлекательность для потенциальных участников перераспределительной коалиции.

Другим примером, приведенным А. Руновым³⁰¹ [Рунов, 2003], является военно-промышленный комплекс России (ВПК), потерявший в 1992 году большую часть своего основного (внутреннего) рынка и вместе с ним и политическую мощь, в результате чего постоянно проигрывал в лоббистской мощи топливно-энергетическому комплексу (ТЭК). Здесь стоит добавить сравнение с агропромышленным комплексом АПК. Директора АПК избежали жесткого,

³⁰¹ Следует отметить, что сам А. Рунов в диссертации делает едва ли не противоположные выводы: <https://www.hse.ru/sci/diss/1021375>. Однако он опирается при этом главным образом на общетеоретические соображения, а не на собственную находку – явные потери в представительстве ВПК в Думе 1993 года по сравнению со Съездом народных депутатов России 1990 года (с. 14 автореферата диссертации; добавим, что напрямую ассоциированный с ВПК список Вольского вообще не прошел 5%-й барьер ни в 1993-м, ни в 1995 году).

принудительного, внешнего реформирования (расправы «реформаторов-большевиков» – по терминологии Стиглица–Эллермана). Им поручили градуалистски самореформироваться. Это позволило директорам сохранить безраздельный контроль над собственностью своих предприятий, сохраниться политически и весьма эффективно лоббировать свои интересы, блокируя реформы в течение почти 10 лет.

Расширить выбор реальных опций для избирателя реформаторов

Проведение реформ по жесткому сценарию целесообразно также и исходя из следующего соображения. Рациональный избиратель зачастую склонен выбирать только из тех опций, которые ему кажутся реальными. Поэтому предпочтение варианта А варианту В может означать как реальную оценку полезностей обоих вариантов, так и оценку с учетом вероятности реализаций вариантов. Тогда вариант А может оказаться наилучшим из кажущихся доступными, а вариант В – нереализуемым идеалом.

Так, в Эстонии и Латвии в 1988–1990 годах требование лишения мигрантов из СССР прав голоса было совершенно маргинальным. Весьма умеренные «народные фронты» пользовались едва ли не монополией на поддержку избирателей – латышей и эстонцев, вследствие чего выставлялись официальными коммунистическими СМИ из Москвы в качестве образчика крайнего национализма и сепаратизма. Но, как оказалось, его маргинальность была обусловлена исключительно кажущейся нереализуемостью. После августа 1991-го именно эта позиция быстро стала господствующей, и к власти в обеих странах пришли существенно более правые партии, разделяющие именно такую позицию.

То, что проблема была действительно значимой и позиция по ней не воспринималась в качестве нагрузки к популярным мерам в экономике, представляется очевидным при сравнении электоральной истории Латвии, Эстонии и Литвы. В первых двух правые партии явно доминировали в течение всего периода после восстановления независимости. В Литве же, где проблема гражданства, мигрантов и связанные с нею проблемы языка, образования и культуры не воспринимались как ключевые³⁰², правые поочередно бывали то у власти, то в оппозиции. Причем их поддержка падала также и среди литовцев, поскольку в

³⁰² В связи с небольшой их долей – около 5%, с этнической точки зрения это даже меньше, чем стабильно представленное в парламенте отдельным списком польское меньшинство.

периоды поражений они получали не чуть менее 50% голосов, а существенно менее 20%.

«Националистический» пакет требований был, по выражению Гайдара, «заморозкой», позволившей провести в Латвии, но главным образом в Эстонии (причем это было вопросом политической воли, а вовсе не окна возможностей), весьма жесткий вариант экономических реформ, включая ограничение поддержки сельского хозяйства и либерализацию соответствующего импорта. То есть провести непопулярные меры в пакете с крайне непопулярными. Партия М. Лаара проиграла первые же выборы после реформ, в разы сократив свое представительство в парламенте, однако ее голоса ушли не к левым, а к другим правым партиям, что также хорошо согласуется с гипотезой о том, что основным позитивным моментом в программе правых для избирателя была именно защита национальной идентичности.

Другим примером является Россия, в которой требования либеральных реформ вообще не звучали до 1990-го и почти не звучали до сентября 1991 года. Тем не менее, будучи проведены, освобождение цен и либерализация торговли завоевали прочную поддержку в обществе. Их результаты успешно использовали в своей агитации сторонники президента Ельцина как в апреле 1993-го, так даже и в июне-июле 1996 года³⁰³.

Медиарынок: как частная собственность сама защищает свободу

Начнем этот сюжет ссылкой на общеизвестный опыт реформ в Соединенном Королевстве в 1979 году³⁰⁴. Схватка реформистского кабинета с забастовщиками там почти совпала по времени с массивным вторжением на британский рынок СМИ империи Р. Мердока. Контроль австралийского предпринимателя как правило приводил к сдвигу позиции газеты вправо, в проправительственную сторону. Правительство же не остановилось перед жесткими мерами для подавления незаконных посягательств на частную собственность самого Мердока со стороны профсоюзов, что было на пользу и самому правительству, и реформам, и частному бизнесу (а значит, и обществу).

³⁰³ Например, известный постер кампании 1996 года «Купи еды в последний раз».

³⁰⁴ «How Margaret Thatcher helped change media landscape»: <http://www.bbc.com/news/entertainment-arts-22120480>; см. также [Перегудов, 1996, с. 144].

То есть даже в стране с конкурентным рынком печатных СМИ и мощными традициями демократии налогоплательщика и частной собственности государственное вмешательство, предотвращающее «захват» СМИ журналистами, оказывается весьма кстати для удержания прореформистского большинства на выборах.

Ситуацию на медиарынке (его изолированных или по иным причинам самостоятельно значимых сегментах) можно, сильно упрощая, свести к следующим вариантам:

1. Монополия со стороны предложения при единственном же реальном заказчике. Такая ситуация наблюдается в странах «реального социализма», а также в странах с радикальными режимами иного толка, например исламистскими. В данном варианте спрос предъявляет государство, которое является единственным заказчиком всех услуг, и от его оценки зависит вознаграждение и даже само заключение контракта о покупке услуги.

2. Монополия со стороны предложения при возможности индивидуального потребителя демонстрировать, предъявлять свой спрос. С помощью этой упрощенной схемы можно описать ситуацию на рынках электронных СМИ в некоторых авторитарных и полуавторитарных государствах, включая отдельные страны с переходной экономикой – такие как Хорватия и Сербия в 90-е годы. В данном случае потребитель может сигнализировать о своих предпочтениях подпиской, и предпочитаемые СМИ не могут быть уничтожены простым административным решением, потому что у потребителя есть альтернативные каналы влияния на ситуацию, в том числе на власти и на монополию – бойкот, демонстрации и другие политические действия.

3. Олигополистическое предложение и выраженный индивидуальный спрос (рынки TV в большинстве стран, электронные СМИ в странах неустойчивой демократии и др.)

4. Конкурентное предложение и выраженный индивидуальный спрос (интернет, радио, печать в развитых правовых государствах). До появления «общественных» СМИ медиарынки всех старых демократий были именно такого типа. В США они даже сегодня относительно близки к нему, если не брать во внимание телевизионный сегмент (на радиорынке ситуация, начиная с президентства Рейгана, не просто улучшилась, как на ТВ, где к четырем левым федеральным каналам появился пятый нелевый Fox, но улучшилась качественно с появлением многих

десятков, если не сотен, частных радиостанций: правда, начиная с 2015 года, начала драматически ухудшаться ситуация с интернетом, который решением Федеральной комиссии по связи объявлен объектом ее регуляции³⁰⁵).

Тип рынка может значимо влиять на стимулы игроков

Необходимо отметить, что наиболее широко распространенной моделью телевизионного сегмента медиарынков в большинстве правовых государств является олигополистическая. Это объясняется отчасти и тем, что уровень первоначальных инвестиций в создание общенационального телевизионного канала даже в небольшой стране может составлять сотни миллионов долларов (а это создает высокий барьер для входа и способствует становлению олигополистической структуры на этом сегменте рынка). Однако административные барьеры, которые не в силах преодолеть коммерческая фирма или неприбыльная организация средних размеров, ограничивают конкуренцию куда сильнее.

Если на старте любого потенциального нового медиапроекта уже существует один или несколько государственных каналов, то вероятность становления даже не олигополистической, а монополистической структуры возрастает, особенно в сегменте политического вещания и новостей. Потенциальный инвестор имеет дополнительные основания опасаться провала своего вторжения на рынок. При этом существует альтернатива в виде инвестиций в принятие нужных решений по управлению уже имеющимися техническими ресурсами. И она может оказаться весьма привлекательной, если новое демократическое правительство не обнаруживает несокрушимой решимости немедленно избавиться от медиаактивов, распродав их на аукционе с участием иностранцев.

С другой стороны, журналист, бывший техническим, хотя формально «творческим» работником при тоталитарном (авторитарном) режиме, с появлением свободы слова и рынка получает новые возможности. Возможности, с одной стороны, продавать свои услуги на рынке, а с другой – не отвечать собственным имуществом за экономическую неэффективность государственного теле- или радиоканала, если у него есть доступ к государственным ресурсам. Любую попытку давления он легко

³⁰⁵ On February 26, 2015, the Federal Communications Commission voted to reclassify broadband Internet access as a common carrier service under the Communications Act of 1934, subjecting providers to a wide-ranging array of regulatory mandates and restrictions, including strict network neutrality requirements – из анонса дискуссии в Heritage foundation: www.heritage.org. См. также [Ruane, 2015]; <https://www.fas.org/sgp/crs/misc/R43971.pdf>

интерпретирует как покушение на свободу слова. Отбив такие попытки, он волен заключать теневые контракты напрямую, постольку поскольку в состоянии сам или по договоренности с небольшим числом коллег решать, кого пригласить в передачу, у кого взять интервью и т.п.

Жесткая линия правительства радикалов в этом вопросе привела бы к очевидному расколу журналистской корпорации на ряд более или менее идеологических «фракций». Однако такой раскол поддерживает институт свободы слова, поскольку он основан на реальном и долговременном конфликте различных общественных сил и групп с разнонаправленными интересами, а не на конъюнктурных конфликтах небольшого числа монополий.

В таких условиях возможности небольшого числа медиагрупп значимо влиять в своих коммерческих интересах на принятие решений центральной властью резко снижается без угрозы свободе слова.

Приведенные рассуждения могут быть формализованы следующим образом.

Предположим, на рынке действуют политик, заинтересованный в переизбрании, журналист, рекламодатель и частный собственник СМИ. Все эти игроки заинтересованы в максимизации дохода. На рынок «приходит» потребитель (он же избиратель), заинтересованный в получении информации, развлечении, но также и в отражении собственной политической позиции в СМИ (то есть полезность максимальна, если взгляды журналиста совпадают с его взглядами).

Позиция избирателя и журналиста измеряется по шкале, по которой оба отмечают оптимальную долю государственных расходов в ВВП или оптимальную долю государственной собственности. Мы рассматриваем отдельно долю собственности на медиарынке и в остальной экономике.

Мы также полагаем, что:

- эффективность контроля собственника прямо пропорциональна доле частной собственности на медиаресурсы; соответственно, возможности заключения теневых контрактов с ростом частной собственности в этом секторе снижаются;

- сама возможность заключать теневые контракты связана с существованием частного сектора в «остальной экономике»;

- уровень официальных зарплат (как стабильной составляющей журналистских доходов) пропорционален доле частной собственности на медиаресурсы;

– стимулы собственника поддерживать эффективный контроль обратно пропорциональны его доле на рынке (при высокой доле растут стимулы к извлечению ренты из бюджета);

– государство склонно устанавливать дополнительные барьеры на входе на медиарынок до тех пор, пока оно само владеет медиаактивами и, таким образом, является одновременно игроком-конкурентом и судьей в игре.

Используя эти, а также несколько дополнительных технических допущений, можно построить модель, описывающую поведение всех игроков на рынке в играх: государство (политик) – владелец СМИ; владелец СМИ – журналист; журналист – потребитель (избиратель).

История поведения большинства журналистов, эволюция их отношения к власти исходя из того, какую позицию по двум шкалам (доле госрасходов в ВВП и доле государственной собственности) занимала власть в странах Центральной и Восточной Европы, создает возможность верификации модели.

Вспомним, что на старте реформ позиция большинства журналистов либо совпадала с позицией постоянно обращавшегося к масс-медиа избирателя, либо была даже «правее», совпадая с позицией наиболее радикальных реформаторов. Так было на рубеже 80–90-х годов в Восточной Европе: в Польше начала 80–81 годов, в Чехословакии – 1968 года и т.д., а также в России в начале 90-х и, на короткий период, в первой половине 1996 года, когда вероятность скачкообразного роста доли государственной собственности в «остальной экономике» была весьма реальной.

Вхождение частной фирмы на медиарынок обычно начинается с развлекательного «желтого» сегмента. Поскольку большинство избирателей (они же подписчики, слушатели, зрители) слабо политизированы, выход на рынок печатных или электронных СМИ со значительным блоком новостей и аналитики в сферах экономики, политики и права – занятие довольно рискованное.

Наличие крупного государственного («общественного») конкурента, который, не оглядываясь на прибыльность, может позволить себе сколь угодно большую долю вещания отводить под политику и экономику, делает этот сегмент рынка еще менее привлекательным.

Журналисты и менеджеры государственных (общественных) телеканалов являются по своим интересам объективно левыми, сторонниками не слишком ограниченного во власти правительства как минимум [Coase, 1974]. Действительно, их личный интерес заключается в сохранении бесплатного доступа к финансируемым

из кармана налогоплательщиков дорогим ресурсам, возможности самовыражения и в условиях малоэффективного собственника доступа к теневым контрактам.

Некоторые авторы полагают (например [Л. Мизес, 1993/1956; Р. Коуз, Coase, 1974]), что такие же интересы присущи профессуре (вообще преподавателям) государственно (общественно) финансируемых школ и университетов. Легко заметить, что ситуация здесь хотя и отличается важными нюансами, в целом подобная.

Целиком частный рынок открыт для всех точек зрения – от крайне левых (тоталитарных) до классически либеральных. Это замечание основано, прежде всего, на наблюдении. Сегодня ведущие позиции во многих СМИ занимают журналисты, выражающие коммунистические, социалистические, социал-демократические взгляды.

Во всяком случае, очевидно, что никакого доминирования консервативных, праволиберальных, прорыночных идей, к глубокому сожалению авторов, при самом свободном медиарынке ожидать не приходится. Единственным отличием такого рынка от распространенных сейчас монополизированных рынков (по крайней мере, в части освещения общественно-политической проблематики) будет его сбалансированность.

Отчасти то же касается средней школы и университетов. Финансируемые родителями (отчасти – самими учащимися), эти заведения станут менее привлекательным местом для левых фанатиков.

Ни у кого нет и не может быть права на чужой микрофон

Важнейшей мерой при проведении реформ на медиарынке являются гарантии частной собственности, каковая сама по себе является и гарантией конкурентности рынка, и соответственно свободы слова (см. выше).

Для обеспечения таких гарантий необходимо не допускать навязывания собственнику каких-либо «автономий» или «независимости» редакции. Это его деньги, его микрофон, его телекамера. Если журналист или редактор сам по себе является уникальным товаром на рынке труда, большинство предпринимателей заключат с ним такой договор с индивидуальными гарантиями добровольно. Остальные журналисты и иные работники СМИ должны безусловно соблюдать лояльность нанимателю и обеспечивать свободу своего слова наравне со всеми гражданами, а не за чужой счет, в частности, выбирая «свои» медиа на рынке в

качестве потребителя либо близкого по взглядам предпринимателя (а таковые, как уже отмечалось, найдутся и для правого либерала, и для коммуниста). Такой порядок никоим образом не снизит творческий уровень (как отмечалось ранее, настоящий творец – уникальный товар и в состоянии выторговать себе привилегии) и сохраняет свободу слова как в долгосрочной перспективе, так и к ближайшим выборам, препятствуя солидарной травле реформаторов, подобной той, которая наблюдалась в России, например, в 1997–1998 годах. Для иллюстрации важности таких мер смотрите обзор по Англии – начало первой каденции М. Тэтчер, когда она, защитив права Р. Мердока от захватчиков из профсоюзов, обеспечила себе резкое расширение базы поддержки в СМИ [Перегудов, 1996 с. 144; Мау, Яновский, Жаворонков и др., 2003].

Особое значение имеют меры по реформе управления частотным спектром и прав на частоты. Ниже приведены предложения, которые в случае осуществления значимо повысят вероятность формирования естественной базы поддержки реформ в СМИ, основанной на интересах и симпатиях их собственников.

Подробнее см. далее – предложения по реформированию рынка связи и гарантии прав на полосы частотного спектра.

Выигрывающие реформистские коалиции – апробированные варианты

Представляется очевидным, что эффективность реформ в создании новых институтов определяется зрелостью, готовностью к ним общества, его институтов (исходной ситуацией) и способностью реформаторов создавать и поддерживать, возможно, более продолжительный период выигрывающую коалицию в поддержку реформ. Иными словами, спросом, предъявляемым обществом на эти блага (новые институты).

Рациональный студент, прежде чем приступить к творческому процессу, пытается изыскать возможности заместить муки творчества рутинным заимствованием заведомо успешного материала. В данном разделе мы поступим подобно тому самому студенту и проанализируем опыт других стран по строительству новых институтов, чтобы получить ответ на следующие вопросы:

- В каких случаях, более или менее похожих на ситуацию перехода России к рынку (в условиях слабой, но уже действующей демократии), задача строительства новых институтов решалась достаточно успешно?

- И прежде всего, каким же образом решалась задача создания и поддержания выигрывающей реформистской коалиции³⁰⁶?

Как отмечалось выше, во всех успешных случаях реформ, основанных на импорте институтов общества «Rule of Law», радикально – в организационном аспекте, в кадровом – перестраивались органы, непосредственно отвечающие за обеспечение правопорядка (суды, полиция, прокуратура, службы безопасности).

Российские реформаторы не опирались ни, как Л. Эрхард, на поддержку оккупационных властей, ни на значимую внешнюю помощь. Кредиты международных финансовых организаций сыграли, безусловно, положительную роль, но они «проскочили» окно возможностей.

Как видно на рис. 1, поддержка реформ (1991 – голосование за Ельцина, 1993 – апрельский референдум, «да» по второму вопросу», 1994 – выборы декабря 1993 (сумма ВР, РДДР, Яблока), 1995 – выборы в Думу (сумма ДВР, «Вперед, Россия!» и ряда мелких правых списков); 1996 – праволиберальные блоки плюс условные 10% НДС; 1997 – рейтинг Б. Немцова до последнего квартала (около 18%); 1998 – возвращаемся к уровню 1995; 1999 (сумма на выборах СПС и «Яблока») – не играла особой роли для международных финансовых организаций³⁰⁷ (если не считать «испуганного финансирования», связанного как раз с падением поддержки реформ).

Еще раз заметим, что пики иностранных кредитов и помощи пришлись на провалы общественной поддержки реформ. В 1992–1993 годах иностранные кредиты были на уровне, явно недостаточном для оказания существенного влияния на ситуацию – экономическую и тем более политическую.

³⁰⁶ Без такой коалиции, в частности в законодательном органе, разговоры не только об «упреждающем», но вообще о любом институциональном обеспечении реформ бессмысленны.

³⁰⁷ Данные из доклада General Accounting Office USA, Nov. 2000 “Foreign Assistance. International Efforts to aid Russia’s Transition Have Had mixed Results”.

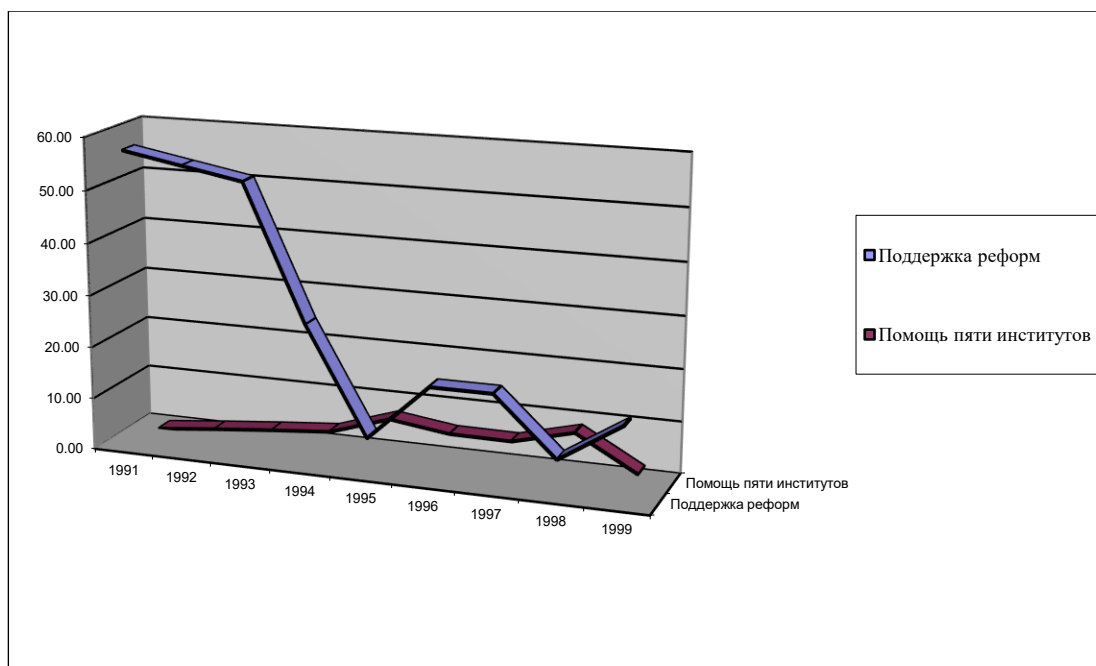


Рис. 2. Динамика электоральной поддержки реформаторов и иностранной помощи Мирового банка, МВФ, ЕБРР, TACIS, USAID³⁰⁸

Итак, надежда многих реформаторов на то, что своевременная иностранная помощь поможет демпфировать трудности реформ и сохранить курс реформ неизменным, оказалась неоправданной³⁰⁹. Это было обусловлено неприспособленностью международных финансовых институтов к решению такого рода задач. Подобные задачи могут, вероятно, решаться скорее в рамках двухсторонних программ помощи, когда решение о помощи принимает непосредственно правительство страны-донора. Тогда есть шанс, что период от принятия решения до поступления первого транша будет менее тех 500 дней, в течение которых избиратель переносит проблемы реформ, не отказывая реформаторам в поддержке.

Между тем только технически грамотная работа по созданию прореформистской коалиции³¹⁰ при наличии значительных, но отнюдь не

³⁰⁸ См. там же.

³⁰⁹ Урок, который остался невыученным, например, современным правительством Украины.

³¹⁰ Так, Л. Бальцеревич (1999), отмечая в главе «О посткоммунистических преобразованиях» значимое влияние политики на экономику в переходный период, в частности констатирует: «Наконец, важны и предвыборные стратегии различных политических сил... В Польше в 1993 году правящие тогда политические партии сделали крупную ошибку, готовясь к выборам отдельно друг от друга, в то время как их главные конкуренты – Союз левых демократов (SLD) – встали под знамена общей коалиции. С помощью нового избирательного закона они получили 21% голосов и 33% мандатов в сейме, что сделало их самой мощной политической силой в Польше».

бесконечных ресурсов способна повлиять на позицию по меньшей мере 10–12% определяющихся в последний момент избирателей. В российской практике это подтверждается сопоставлением, в частности, результатов выборов 1995 и 1996 года. На первых выборах сумма голосов всех коммунистических и коммуно-националистических, шовинистических (включая ЛДПР) списков составила около 53%. На вторых – примерно такой же процент избирателей отдал голоса Б. Ельцину. 10–12% могли изменить на обратные и итоги референдума 25 апреля 1993 года, и тем более итоги роковых для российской демократии выборов 12 декабря 1993 года.

Рассмотрим несколько примеров реформ, включавших непопулярные меры, но принесших очевидные экономические плоды

№	Страна / эпизод реформ	Основные реформы	Ведущие партии коалиции
1	Польша, 1989–1991 годы	Финансовая стабилизация, политическая реформа	Гражданский парламентский клуб (Солидарности) – зонтичная структура с участием католиков, рыночных демократов и с выраженной националистической риторикой (возвращение из коммунизма в свой дом)
2	Чехия	Отпуск цен, финансовая стабилизация, массовая приватизация	Гражданский форум – правоконсервативная; заметна националистическая составляющая в политике (хотя и весьма умеренная)
3	Эстония, 1992–1994 годы	То же, плоский подоходный налог ³¹¹	Националистическая консервативная партия Isamaa – Pro Patria («Отечеству»); Партия национальной

³¹¹ См., например [OECD Economic Surveys: Estonia 2009]; <http://taxfoundation.org/blog/estonia-has-most-competitive-tax-system-oecd>

№	Страна / эпизод реформ	Основные реформы	Ведущие партии коалиции
			независимости (националистическая, оппозировала с этих позиций «Народному фронту»)
4	Словакия, 2000–2004 годы	Плоская шкала подоходного налога ³¹² , дерегулирование ³¹³	Христианские демократы, правительство Микулаша Дзуринды
5	Грузия, 2004–2012 годы	Дерегулирование экономики, плоский подоходный налог, реформа государственной службы, попытка конституционной реформы	Национальное движение (движение М. Саакашвили с достаточно выраженными националистическими мотивами)
6	Латвия, 2009–2013 годы	Финансовая стабилизация с радикальными сокращениями расходов	Коалиция консервативных («Новая эра», «Единство») и националистических партий, ведущих историю от движения за национальную независимость Латвии

Бывший «консервативный» премьер-министр Люксембурга Ж.-К. Юнкер объяснял отказ от проведения решительных реформ следующим образом: «Мы все знаем, что делать, мы не знаем, как выиграть выборы после того, как мы это сделаем»³¹⁴.

В условиях всеобщего избирательного права не только трудности при проведении реформ могут укрепить сторонников Большого заботливого

³¹² Отменен в 2013 году левым правительством под предлогом нехватки средств и необходимости финансовой стабилизации, бережливости; см., например <http://taxfoundation.org/blog/estonia-has-most-competitive-tax-system-oecd>:

³¹³ <http://www.cato.org/publications/commentary/tatra-tiger-may-be-endangered-opposition-market-reforms>

³¹⁴ “We all know what to do, we just don’t know how to get re-elected after we’ve done it”: <https://www.economist.com/node/8808044> или <http://www.bbc.com/news/world-europe-27679170>
Проверено 31 мая 2018.

правительства. Успех реформ и рост «национального пирога» возбуждают аппетиты и усиливают стимулы групп специальных интересов.

Однако, несмотря на это большинство из лидеров реформ из списка, приведенного в таблице, отнюдь не относимы к политическим неудачникам. Особенно если смотреть на ситуацию спустя пять – десять лет после ухода правительства реформаторов.

Рецепт успеха реформ относительно прост.

(1) Крайне тяжелая стартовая ситуация, приводящая к снижению ожиданий общества и к готовности принять «горькие лекарства» во имя скорейшего восстановления экономики и роста (снижения угроз личной безопасности или решения иных острых, приоритетных для общества проблем).

(2) Энергичная апелляция реформаторов к общим, глубоко укорененным исторически ценностям – национально-историческим, культурным и религиозным.

(3) Наконец, выполнение своих обещаний, обязательств перед избирателями, даже если они вызывают резкую критику внутри страны и за рубежом.

Восстановление демократии налогоплательщика

Удивительное согласие

Как бы странно это ни звучало, но идея избирательных цензов по сей день является общепринятой. Все понимают, что ребенок не может голосовать, так же, как и умалишенный.

В последние годы даже сторонники государства, ведущего к счастью, и неограниченного правительства неоднократно демонстрировали и желание, и даже готовность ограничить право голоса своих оппонентов. Так, протесты против избрания (!) президентом Дональда Трампа начались до его инаугурации и означали буквально требование цензурировать, ограничить право голоса избирателей победителя.

За несколько месяцев до этого состоялись протесты против итогов референдума в Великобритании³¹⁵. Участники последних фактически ставили под сомнение право

³¹⁵ <http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/brexit-eu-referendum-latest-protest-young-people-parliament-vote-a7101701.html> – ссылка проверена 27 марта 2017 года, текст сохранен. Протест имел место именно против итогов волеизъявления избирателей. Протестующие напрямую ставили под сомнение решение большинства потому, что среди сторонников выхода из ЕС преобладали люди старших возрастных групп.

старших возрастных групп на волеизъявление, поскольку оно пошло вразрез с мнением других групп (участников протестов).

Эти протесты напомнили протесты активистов левых партий против избрания премьер-министром Беньямина Нетаньяху под лозунгом «убил и наследуешь» в 1996 году³¹⁶. Смысл их был ровно такой же.

Фактически это было заявление о нелегитимности победы оппонентов со ссылкой на «моральные» соображения.

Авторы работы также считают, что ограничение избирательной привилегии возможно и даже необходимо. Причем именно по моральным соображениям. Однако такое ограничение должно быть строго формализованным, опирающимся на вневременные моральные ценности. Политическая конъюнктура или настроения тех, кто считает себя моральными лидерами общества, но не признается в таком качестве большей частью этого общества, не могут служить приемлемым основанием для таких ограничений.

В качестве положительного примера приведем затянувшуюся ратификацию XXVII поправки к Конституции США. Она вступила в силу в марте 1992 года. Текущие интересы политиков долго препятствовали ее ратификации. В конце концов возобладало понимание аморальности полномочия некоего органа власти принимать решение о повышении расходов на собственное содержание. Это понимание объединяет жителей конца XX века с американцами конца XVIII века. Ведь поправка была принята впервые Конгрессом 15 декабря 1791 года по предложению Джеймса Мэдисона [1789]³¹⁷.

Обратим внимание на то, что государственный служащий, пускай и опосредованно, но голосующий за повышение расходов на свое ведомство, или получатель пособий, голосующий за повышение пособий, ничем принципиально (с точки зрения морали) не отличаются от депутатов. Голосование за принуждение налогоплательщиков платить больше на содержание избирателя при угрозе наказания за отказ с использованием всей карательной мощи государства принципиально не

³¹⁶ Унаследовавший без выборов пост премьер-министра личный враг, но однопартиец И. Рабина, убитого 4 ноября 1995 года, Шимон Перес проиграл 31 мая 1996 года прямые выборы премьер-министра. О реакциях заметной части левых активистов на это поражение см., например: <http://www.nytimes.com/1996/11/10/weekinreview/rabin-s-death-still-divides-israel.html>; <http://www.haaretz.com/opinion/.premium-1.745567> (ссылки проверены 27 марта 2017 года).

³¹⁷ <http://history.house.gov/HistoricalHighlight/Detail/35665>; <https://constitutioncenter.org/interactive-constitution/amendments/> – поправка откладывает вступление в силу любого решения о повышении компенсаций конгрессменам и сенаторам на срок начала полномочий следующего состава Конгресса.

лучше обычного ограбления, во время которого применяются куда более скромные средства устрашения.

Легитимация реформ: мораль и предотвращение конфликта интересов

Существует богатая практическая и теоретическая литература по конфликту интересов юриста. С конца 1970-х годов растет корпус литературы по конфликту интересов в бизнесе. Есть литература по мерам против конфликта интересов в благотворительных организациях, а также и в медицине³¹⁸. Анализируются и решаются проблемы с потенциальным конфликтом интересов политиков и бюрократов (см. небольшой обзор и ссылки [Яновский, Жаворонков, 2017]).

Благотворительные фонды стандартно ограничивают возможность бенефициариев участвовать в принятии решений, и здесь понятие «конфликт интересов» существенно шире³¹⁹.

Наконец, XXVII поправка ограничивает возможность конгрессменов и сенаторов устанавливать себе размер компенсации (соответствующие решения не могут вступить в силу ранее, чем будет выбран новый состав палаты представителей).

Общим во всех направлениях является то, что сам опасный интерес, создающий потенциал недобросовестного поведения, как правило, связан с частным бизнесом, с рынком, на котором или посредством которого служебное положение может быть конвертировано в доход или имеет иные преимущества. Реже, как в случае XXVII поправки, – с возможностью извлечения выгоды непосредственно из бюджета.

Ситуация конфликта интересов, целиком локализованного в бюрократическом аппарате или в политике, когда целью недобросовестного поведения являются избыточные полномочия или фонды государственных структур, остается вне поля основных исследований (хотя о нем упоминает Дж. Стиглер [Stigler, 1970], показывая, как от программ перераспределения в пользу бедных выигрывают далеко не самые бедные люди).

Практически нет литературы по конфликту интересов избирателя. И это не удивительно. В вышеприведенных случаях лицо, действующее в состоянии

³¹⁸ <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK22944/>

³¹⁹ «A conflict of interest can arise when: ... an officer could benefit financially or otherwise from the charity, either directly or indirectly through someone they are connected to»: <https://www.charities.govt.nz/im-a-registered-charity/officer-information/officer-kit/conflict-of-interest/>

конфликта интересов или даже в ситуации чреватой конфликтом интересов и не заявившее о нем, может понести реальную ответственность (как минимум пострадает репутация). Если в состоянии конфликта интересов приняты решения, причиняющие вред клиентам, бенефициариям, налогоплательщикам – тем более.

Однако избиратель, голосующий за расширение программ помощи себе самому (за счет более усердных современников или за счет будущих поколений налогоплательщиков), оказывается вне обсуждения. Обсуждение кажется бессмысленным, поскольку политически решить проблему введением ограничений на такое голосование крайне сложно (или считается в принципе невозможным). Сама идея о том, что избирателя можно ограничить в привилегии голосованием извлекать ренту, далеко не нова. Об опасности перехода к универсальной избирательной привилегии предупреждали Дж. Мэдисон, Дж. Адамс, Ф. Бастиа, Дж. Колхаун, не говоря уже об Аристотеле³²⁰ (см. подробнее [Yanovskiy et al, 2013]). Эта позиция, однако, давно третируется как устаревшая и оспаривается как аморальная. Последний аргумент мы и рассмотрим подробнее.

Библейское понятие «взятка», которая ослепляет мудрецов и искажает слова праведников [Второзаконие 16:19³²¹], очевидно, не является случаем прямого подкупа. Иначе бы субъекты такового не характеризовались бы как «мудрецы и праведники». Речь, судя по контексту, идет о любом преимуществе, удовольствии, получаемом от одной из сторон судьей или моральным авторитетом. Стоит ли напоминать, что большинство избирателей не являются ни мудрецами, ни праведниками?

В то же время избиратель при всеобщем избирательном праве в большинстве случаев голосует за партии и за кандидатов, заметно отличающихся по готовности одобрять программы «щедрого» правительства либо возражающих против таковых. Избиратель – донор бюджета может поддерживать подобные программы частным

³²⁰ Описывал наиболее пригодную для организации массовой армии форму правления «Политию»: «Вот почему в такой политике верховная власть сосредоточивается в руках воинов, которые вооружаются на собственный счет» [Аристотель, Политика, книга 3]. Там же предупреждал: «Разве справедливо будет, если бедные, опираясь на то, что они представляют большинство, начнут делить между собой состояние богатых? ...ясно, что если большинство, взяв себе все, начнет делить между собой достоинство меньшинства, то этим оно погубит государство, а ведь добродетель не губит того, что заключает ее в себе, да и справедливость не есть нечто такое, что разрушает государство». Эти замечания объясняют, почему демократию как власть большинства взрослых граждан Аристотель считал уродливым отклонением от политики. [С. 457–460, цит. по изданию 1983 года].

³²¹ «Не криви судом, не лицепрятствуй и не бери мзды, ибо мзда ослепляет глаза мудрых и искажает слова праведных. К правде, к правде стремись...»

образом. Механизм благотворительности в целом много эффективнее государственных. Основная проблема возникает с реципиентами, клиентами бюджета. Конечно, есть и исключения из правил, вроде недавних в Аргентине и Бразилии, когда потеря репутации и многолетнее руководство правительствами левых приводило их к отстранению от должностей в государствах, которые вроде бы высшей степени служили доказательством этого тезиса, но это именно исключения – «окно возможностей», – которые надо использовать.

К принятию законов, адресующихся к тем или иным проблемам избирателей, применимо мягкое библейское понятие «взятка» (притом что такие законы обычно изображают активность депутата, а не решают проблемы). Однако симпатии тех, кто получил привилегию участия в голосовании только с введением всеобщего избирательного, зачастую завоевываются средствами куда более напоминающими прямую взятку. В отношении последних библейским «преимуществом» является как раз сама их привилегия участия в выборах.

Растущая доля лиц, зависящих от разных форм помощи за счет бюджета, в литературе последних десятилетий не рассматривается как моральная проблема. Между тем именно последствия для морали от участия зависимого электората в выборах являются ключевыми. Причем сама процедура постоянно подталкивает все новых «пограничных» избирателей понизить свой моральный уровень. То есть перейти из разряда налогоплательщиков со скромным вкладом в общее дело в число клиентов бюджета и социальных бюрократов. Всеобщее избирательное право не просто дает разовый негативный моральный эффект, но расширенно его воспроизводит (см. примеры в книге «Институциональные ограничения современного экономического роста»³²²).

Люди с ограниченными возможностями и социальные работники на выборах

Почти каждый, кто имеет опыт работы в качестве члена избирательной комиссии, бывал свидетелем голосования людей, в силу возраста и болезней не отдающих себе отчета в происходящем, но не признанных судом недееспособными. Даже если они понимают, что происходящее связано с выборами, они зачастую

³²² Глава 13 книги «Восстановление демократии налогоплательщика» издания 2011 года или глава 3 тома 3 той же книги нового издания: <http://instecontransit.ru/proekty/institucionalnye-ogranicheniya-sovremennogo-ekonomicheskogo-rosta/>

понятия не имеют ни о кандидатах, ни о партиях, и их выбор определен фактически опекающим их лицом. При этом, если человек приходит на участок и пытается проголосовать (даже с полного ведома, согласия и по доверенности) за своего супруга (супругу), такая просьба будет естественно отклонена. В описанной же ситуации работники комиссии вынужденно участвуют в сомнительной, если не с точки зрения закона, то уж точно – с точки зрения морали и здравого смысла операции. Полбеды, если голосование такого ограниченно дееспособного человека предопределено его родными. В конце концов в большинстве случаев они близки к своему родственнику по мировоззрению. Не говоря уже о том, что такие случаи не зависят от политических взглядов родственников и встречаются как среди левых, так и среди правых. По-настоящему тяжелая моральная проблема возникает, когда на выбор влияет оплачиваемый из бюджета социальный работник. Например, он привозит пациента на избирательный участок для досрочного голосования³²³. Тут заинтересованность и смещение в пользу партий, выступающих за «щедрые» социальные программы почти гарантированно. Доказать формальное нарушение закона в силу отсутствия решения суда о недееспособности и возможности социального работника сослаться на ясно выраженную волю такого лица практически нет. Такая ситуация, будучи пока не очень распространенной, будет иметь тенденцию к воспроизводству по мере старения населения. Ее вопиющая аморальность между тем не вызывает сомнений. Очевидно, что такая ситуация почти исключена при цензовой демократии.

Усилить слабых

Стандартным требованием в рамках кампаний борьбы с дискриминацией является требование «усилить» (обычно за счет роста налогового или регулятивного бремени) группы населения, выбранные как наиболее пострадавшие от дискриминации. Применительно к избирательной привилегии обычно говорится о том, что без нее сильные и успешные будут игнорировать слабых неудачников и тем станет совсем плохо. Такое объяснение крайне уязвимо для критики прежде всего с позиций универсальной морали. Во-первых, критика строится на допущении о том, что все успешные люди дурны и черствы, что плохо согласуется с известным

³²³ См. пример реальной ситуации на выборах президента США 2012 года: <http://www.foxnews.com/politics/2012/11/05/group-home-accused-taking-patients-to-vote-for-obama-as-agency-disputes-claim/>

феноменом частной благотворительности и волонтерства, распространенных как раз среди среднего класса и богатых людей. Превратить личный свободный выбор этих людей в унылую повинность, освободить их от чувства сопричастности и ответственности. Наконец, с религиозной точки зрения обесценить соблюдение ими заповеди вообще не обсуждается сторонниками всеобщей избирательной привилегии.

Посмотрим, что при этом происходит с самими «исторически дискриминировавшимися группами». Им дается в руки бюллетень, как оружие для извлечения с помощью государства ренты из других сограждан. То есть для получения всего необходимого (а зачастую и столь уж необходимого в случае работоспособных бедных) из чужого кармана. Сторонники такого подхода любят с возмущением вспоминать колониальный опыт европейцев и повторять, что нельзя быть свободным, угнетая другой народ. Но можно ли остаться моральным, порядочным человеком, регулярно обирая силой (государственного принуждения, которое куда мощнее одного-двух пулеметов) своих сограждан?

Когда происходит волшебное превращение

Одной из наименее значительных проблем, связанных с уже действующими цензами, является непонимание, почему человек, которому от роду 17 лет и 11 месяцев, голосовать не может, а человек, которому на момент выборов исполнилось 18 лет ровно, – голосует. Сочетание этого вопроса с практиками «заботливого» правительства, запрещающего продавать табачные или алкогольные изделия лицам, моложе 21 года, но не запрещающего служить в армии и голосовать, выглядит вызовом здравому смыслу и отчасти и морали. Нетрудно заметить, что любой представимый сценарий реформы по восстановлению демократии налогоплательщика снимает эту проблему, заменяя фиксированный возраст понятными признаками гражданской зрелости (см. далее – сценарии реформ).

Гипотетические сценарии реформ

Возможность теоретически предсказать реальную траекторию политического процесса, тем более революционного, близка к нулевой. Смысл последующего «упражнения» состоит в том, что оно позволяет изложить определенный набор, меню известных решений, из которых лидеры и активисты реформ смогут выбирать в эпоху, когда сделать можно многое, но времени на обдумывание уже нет.

Радикально революционный сценарий

Победившая коалиция добивается успехов в обеспечении безопасности и получает мандат на самые радикальные меры.

В этом случае меры, описанные далее в поэтапном сценарии, «упаковываются» в той или иной конфигурации в один пакет и выбранный набор процедур, отсекающий малополитизированных и слабо заинтересованных в выборах граждан, а также лиц, не делающих заметного вклада в общее дело (обеспечение обороны, безопасности и правосудия).

Однако при таком сценарии требуются переходные меры. Особенно они важны в странах, где состоятельные люди (чиновники и связанные с ними непосредственно предприниматели, полностью обязанные своими успехами административной опеке) настроены объективно против свободной экономики. В таких странах налоговый (с подоходного налога) ценз необходимо на определенный период увязать с некоторыми дополнительными «издержками стоптанных башмаков». А именно с предварительной регистрацией избирателей с обязательной личной явкой, с определенным числом выплат налога (одноразовая выплата, пускай и крупная, не допускается), ежегодным обновлением платежных поручений банку на такие выплаты с личным визитом в банк. Смысл таких ограничений в том, чтобы сделать крайне затруднительной массовую «скупку голосов» за счет накопленных резервов групп специальных интересов.

Даже в условиях революции может сложиться довольно широкая коалиция разных групп во имя решения наиболее острых проблем – экономических, военных (обеспечение защиты от террора или внешней агрессии), восстановление правосудия. В таких условиях осуществление введения цензов «одним ударом» может оказаться невозможным, и его придется осуществлять так или иначе, – но поэтапно.

Поэтапный

На *первом* этапе избирательной реформы:

1. Заявляемая цель реформы – обеспечение дополнительных удобств избирателям (возможность голосовать в любом месте без открепительных талонов, возможность упрощенно получить гражданство «соотечественникам» и т.п.). Вводится предварительная регистрация избирателей: поскольку голосование – это привилегия, а не обязанность, желающие должны заранее заявить о намерении проголосовать, с тем чтобы облегчить подготовку к выборам. Эта процедура, кстати, уже принята в США. При этом большинство населения получают запрос на желание

участвовать в выборах по электронной почте, и ответ на запрос в любой форме означает подтверждение. Подтвердивший имеет право указать район, где ему удобно проголосовать по собственному выбору. Подтвердившему высылается информация о его избирательном участке в соответствии с указанным районом или по месту регистрации при отсутствии указаний на район в подтверждении. Автоматически рассылка производится только предпринимателям, самозанятым и занятым в частном секторе (через налоговые органы), остальным необходимо лично прийти заблаговременно в избирательную комиссию, с тем чтобы внести в себя список (оставив заявление на специальном бланке). Таким образом, подавляющее большинство избирателей автоматически регистрируются, как и ранее.

2. Право голоса получают все «соотечественники» за рубежом, которые в течение срока полномочий выбираемого органа власти (последней каденции) заплатили налоги на доход или имущество на сумму, не менее установленной суммы (например, 10 тыс. долларов). В принципе возможен учет в той или иной форме также и благотворительных пожертвований.

Очевидно, что общее количество избирателей, внесенных в списки, значительно не изменится, однако изменится на несколько процентов состав избирателей в пользу налогоплательщиков.

На *втором* этапе реформ:

1. Вводится подушный (lump sum) налог на вооружение армии (для стран Запада) или подушный же налог на обучение молодых офицеров и юристов в странах с передовой правовой культурой (для России и постсоветских стран типа Казахстана). Автоматически вносятся в списки все те же, кто указан выше при условии уплаты этого налога. Налог должен быть умеренным (разово за четыре года не более 100–120 долларов с человека). Цель налога – не столько финансирование той или иной реальной и очевидной потребности, сколько удар по ядерному электорату левых (или антиамериканских шовинистов в случае России) и создание прецедента – своего рода «бостонский чай наоборот».

2. Важно учесть опыт Первой мировой войны, когда сторонники «Большого» и «Щедрого» правительства использовали для введения всеобщего избирательного права очевидную несправедливость: на войну призывали и тех, кто не имел права голоса. С учетом этого негативного опыта следует иметь в виду приведенный далее канадский прецедент (голоса воюющих и ранее не имевших права голоса солдат передавались членам их семей). Его можно учесть двумя способами

одновременно. В мирное время при выборах органа или должностного лица, уполномоченного объявлять всеобщую мобилизацию (например, президента-главнокомандующего), наряду со всеми налогоплательщиками голосуют также и неналогоплательщики, подлежащие призыву (то есть взрослые мужчины, признанные годными к службе³²⁴). В военное время выборы либо не проводятся, либо голоса солдат могут при определенных условиях передаваться членам их семей.

На *третьем* этапе реформ:

1. Исключается возможность голосования тех, кто не платил налоги, включая подушевой (опять же возможны малозначимые исключения для почетных граждан типа военных и прочих героев).

2. Проводится по возможно более сложной и невоспроизводимой процедуре референдум по поправкам к Конституции (по новой Конституции). После производится перерегистрация избирателей с разовым выполнением дополнительного условия: принесение присяги гражданина-избирателя (кроме тех, кто принес аналогичную по тексту присягу в армии). В Конституции закрепляется принцип демократии налогоплательщика и избирательное право переформулируется в тексте Конституции как избирательная привилегия. При этом разделяется активное и пассивное избирательные права, например, действующий депутат или министр могут баллотироваться, но при этом не иметь права голоса из-за государственного источника доходов (см. далее).

Вводятся «бизнес-голоса» по цене не менее 500 долларов (как в Англии в 1929–1950 годах). То есть часть избирателей (граждан, уже имеющих права голоса) получают право взять два и более (в пределах установленного законом максимума³²⁵) бюллетеней для голосования.

На *четвертом* этапе:

1. Вводится проходной балл для избирателя-налогоплательщика по компоненту обычных налогов – доходы из частных источников должны превышать доходы из бюджета плюс подушевой налог.

³²⁴ Со временем эта группа скорее всего окажется весьма немногочисленной. Ограничение (призыв на военную службу только мужчин) обосновывается в нашей записке о целесообразности дискриминации при наборе в армию: <https://ssrn.com/abstract=2657525>

³²⁵ Вариант – как в Великобритании – голосование по местам нахождения недвижимости на сумму не менее установленной законом.

2. По завершении реформы образования (приватизации одного и люстраций с зачисткой от профессионально непригодных преподавателей) вводятся университетские округа (и/ или академические голоса). То есть студенты, платящие за свое образование, и профессура автоматически получают по два голоса вместо одного.

Этап 4 (а) – проходной балл повышается до требования превышения налогов, уплаченных с частных доходов, над доходами из бюджета.

В зависимости от ситуации данный набор мер или этапов может дополняться и корректироваться. Например, для бедной страны в условиях кризиса вполне разумной мерой, которая с высокой вероятностью не вызовет большого сопротивления, может стать введение сбора на проведение выборов (по причине отсутствия средств в бюджете на выборы). Соответственно голосуют только лица, уплатившие данный сбор (или, что может звучать менее жестко, – лица, не принявшие участия в выборах, освобождаются от уплаты).

Для учета интересов всех групп реальных доноров бюджета, помимо учитываемых налогоплательщиков и участников боевых действий, а также с учетом данных электоральной статистики и опросов (свидетельствующих о том, что замужние женщины-матери намного реже голосуют за неограниченную экспансию бюджетных расходов и регуляции, чем незамужние бездетные или матери-одиночки) предоставление активного избирательного права матери трех налогоплательщиков было бы мерой, демонстрирующей уважение общества и государства к карьере матери и морально стимулирующей рождаемость в тех слоях населения, которые несут на себе всю тяжесть бюджетных расходов.

По итогам определенного этапа реформ состав избирателей изменяется незначительно. Однако каждое такое изменение дает возможность проведения следующего этапа реформы. Проведение реформы требует одновременного проведения реформы судебной системы (индивидуальные гарантии независимости судьи вместо корпоративных, запрет судейского активизма и т.п.), либерализации медиарынка, приватизации медиаактивов, приватизации образования, обеспечения права на свободу приобретения и ношения оружия и т.п.

Исключение групп-изгоев и постепенное «врастание» общества в цензы

В любом разнородном обществе есть группы, вызывающие наибольшее отторжение и раздражение большинства. Иногда оно может быть основано

исключительно на зависти и ошибочных стереотипах (т.е. предрассудках). Например, негативное отношение к предпринимателям. Однако нередко устойчивый «отрицательный рейтинг» имеют группы, наиболее заинтересованные в сохранении «большого заботливого» государства. Тогда есть смысл использовать популистские приемы для изоляции и отсечения этих групп от выборов уже на первом этапе реформ.

Коалиция же всех остальных групп может быть склонена к введению цензов со ссылкой на угрозу восстановления прежнего порядка в результате внешнего давления с опорой на непопулярные группы, если от такой реформы отказаться.

Очень часто к чемпионам непопулярности относятся «бюрократы», притом что некоторые авторы сами имеют за плечами опыт государственной службы и знание о том, что большинство государственных служащих не являются взяточниками и негодяями, конфликт интересов у бюрократа на выборах совершенно очевиден. Нет никаких сомнений, что люди, получающие зарплату из бюджета и к тому же имеющие в руках рычаги влияния на избираемых политиков и на СМИ, должны быть отсечены от процесса выборов и принятия политических решений как можно скорее. Такое решение облегчит и реализацию предложения об упразднении автономии государственной службы там, где она гарантирована законом.

Соответственно, уже на первом этапе популистская мобилизация против бюрократии не просто целесообразна, но жизненно необходима для выживания результатов реформ.

В разных странах нередко встречаются группы, сознательно развращаемые коалициями сторонников Большого правительства и заинтересованными в экспансии перераспределительных программ бюрократами. При этом не всегда они вызывают общественное раздражение. Приток во многие страны иммигрантов из стран, в которых человеческая жизнь имеет крайне невысокую ценность (в силу традиций, текущих вооруженных конфликтов), способствует формированию новых групп буквально у нас на глазах. На муниципальных выборах в России уже отмечены манипуляции с массовой скупкой голосов граждан Киргизии³²⁶. Такие избиратели отторгаются большинством населения и также могут таргетироваться уже на первом этапе для лишения привилегий.

³²⁶ По действующему закону голосовать на муниципальных выборах имеют право зарегистрированные по месту пребывания граждане стран, заключивших такое соглашение с Российской Федерацией (сейчас это Беларусь, Киргизия, Туркмения).

В дальнейшем необходимо разъяснить обществу необходимость защитить следующие поколения от возрождения мощи паразитических групп. Последние (нередко при помощи извне) смогут попытаться расколоть правящую коалицию за компактную, подотчетную обществу и ограниченную в полномочиях власть, подкупая наиболее экономически слабые слои (такое оказалось реализуемо даже в США в годы Великой депрессии [Фолсом, 2012; см. описание политической машины Ф.Д. Рузвельта, с. 115–117; 179–230]).

Постепенное введение цензов – по уплате прямых налогов, сборов на проведение выборов, службе в армии и т.п.³²⁷. Такие цензы могут вводиться с определенного года для всех лиц, не имеющих на дату принятия нового закона избирательной привилегии в силу возраста. Тогда достигшие расчетного возраста не получают привилегию автоматически, но только в результате выполнения условий ценза³²⁸. При этом ограничение по минимальному возрасту в принципе может быть даже ослаблено. Крайне редкие случаи, когда 16–17-летний молодой человек достигает материальной независимости и дохода, при котором он платит (по плоской шкале) заметную установленную законом сумму налога, не изменят значительно структуры корпуса избирателей, но усилят стимулы молодых самостоятельных по натуре людей вносить свой вклад в общее дело, да и просто к достижению материальной независимости.

При такой схеме подавляющее большинство избирателей на дату реформы остаются таковыми пожизненно, но новые поколения зарабатывают свою привилегию и, постепенно составляя и увеличивая свое большинство, стабилизируют политические результаты реформ.

Возможные реакции на реформы

Имеется опыт в целом спокойной реакции населения на введение цензов при голосовании – в Эстонии и Латвии 90-х годов XX века.

³²⁷ Список возможных цензов, существовавших исторически, см. в приложении к записке [К. Яновский, С. Жаворонков «Дорога к демократии налогоплательщика и война»: «Если захотите – это не сказка», 2017]; <https://ssrn.com/abstract=2960966>

³²⁸ Идея сценария «вращения» в новую систему применительно к восстановлению демократии налогоплательщика с новым поколением сформулирована лектором Ариэльского университета (Израиль) д-ром П. Полонским.

Подробнее данные о разных типах реакции людей, потерявших избирательную привилегию, смотрите в приложении к полной версии записки о восстановлении демократии налогоплательщика³²⁹.

Отдельного внимания заслуживает опыт адаптации мигрантов в США. Прибывавшие через Нью-Йорк в конце XIX века 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-м в среднем по стране (США) за социалистов голосовали 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 получают более трети голосов, в том числе в одном побеждают (!), еще в двух многочисленных получают свыше 15% голосов.

В целом по стране левацкие группы получают в начале XX века до 6% на выборах президента (результат Ю. Дебса в 1912 году) и до 9,6% на выборах в сенат (1910 год), до 6,4% на выборах в палату представителей Конгресса (1912 год), затем теряют позиции (даже в 1932 году 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 тяжелого кризиса, но не миграции) благодаря концентрации получает пять мандатов с 0,88% голосов в том же году (три мандата в 1934-м и ни одного позже). В дальнейшем все левые стремительно маргинализуются до долей процента (см. электоральную статистику на сайте офиса Клерка палаты представителей и [Танин-Львов, 2000]).

В целом в контексте этих реформ новое избирательное законодательство не нацелено на сколько-нибудь существенное сокращение числа избирателей. Вероятно, 20–30 лет спустя завершения всех этапов реформы, до 90 и более процентов взрослого населения будут обладать избирательными привилегиями³³⁰. Однако за время

³²⁹ <https://ssrn.com/abstract=2960966>

³³⁰ Даже при наличии имущественного ценза в американских колониях накануне войны за независимость до 50–75% взрослых белых мужчин имели избирательную привилегию [Schweikart, Allen, 2014; Kindle location 2578–2580].

реформы удастся создать новую социальную норму: быть экономически независимым – хорошо, быть бюджетником – плохо (некое бремя, за которое платишь привилегиями избирателя). Быть получателем социальной помощи для здорового нестарого человека и даже для пожилого человека, не бывшего инвалидом, – плохо и позорно.

Выводы

Рекомендации для реформаторов, или Как удержать окно возможностей открытым

При проведении реформ в стране с переходной экономикой и молодой демократией целесообразно:

- постараться восстановить связь «избиратель – налогоплательщик», стабилизирующую демократический режим через индивидуальные стимулы каждого игрока (избирателя, политика);

- обеспечить более свободный вход на медиарынок новых игроков и возможно лучшие гарантии собственнику (включая гарантии от «автономии редакции»).

Сама демократия не является лекарством от всех проблем, но лишь повышает эффективность базовых институтов [Yanovskiy, Shulgin, 2013; Yanovskiy, Ginker, 2017]. Не стоит возлагать на демократизацию как таковую особых надежд. Вместо демократической риторики реформаторы должны научиться завоевывать и удерживать поддержку большинства избирателей, что намного реальнее сделать в условиях цензовой демократии – демократии налогоплательщика.

Эффективность демократического механизма повышается со временем; чем раньше запущен демократический проект, тем скорее избиратель приобретет соответствующую квалификацию, тем скорее сложится «политический рынок» и обслуживающие его рынки (политического консультирования, PR и т.п.) как эффективные и отсеивающие недобросовестных участников.

При проведении реформ целесообразно найти и поощрять в дальнейшем группы интересов, сильно мотивированных в продвижении реформы, если, конечно, такая группа не создает сильных негативных внешних эффектов для проведения других реформ. Также необходимо определять группы интересов, враждебные данной

реформе, и при осуществлении реформы предусмотреть меры по подрыву стимулов к участию в такой группе.

Жесткий вариант реформ с минимизацией компромиссов как правило способен подрывать стимулы к участию в антиреформистской группе или коалиции, нежели градуалистский, компромиссный вариант.

При проведении реформ целесообразно осуществлять для каждой из них проработанный вариант «продажи» рыночным агентам, в частности, для сохранения выигрывающей прореформистской коалиции.

Без радикальной либерализации медиарынков длительное сохранение выигрывающей коалиции в поддержку реформ сопряжено со значительными дополнительными издержками.

Представляется *настоятельно необходимым* принять эти меры в первые же недели после выборов:

- реформа судебной системы;
- реформа правоохранительных органов;
- открытие медиарынка и обеспечение прав граждан выражать свое мнение, искать и получать информацию.

Если отложить решение этих задач хотя бы на несколько месяцев, вся программа реформ может быть легко заблокирована или как минимум заторможена группами специальных интересов. Торможение может лишить новую власть должной устойчивости для успешного завершения реформ.

Безусловно, наиболее мощным средством защиты результатов реформ является восстановление демократии налогоплательщика. Поскольку аппетиты перераспределительных коалиций и групп интересов растут пропорционально размером выпекаемого «национального пирога», успешные реформы долгосрочно только подстегивают активность таких групп. Разовая победа над ними не уничтожает их избирательную базу – бюджетно зависимого избирателя, предпринимателя, зависимого от защиты от конкурентов, получаемой от правительственных структур и т.п. Сохраняется и организационная структура таких сил – гражданское чиновничество и партии, опирающиеся на поддержку бюджетников. Только отсечение чиновников и их клиентов от избирательного процесса на уровне конституционной нормы может надолго прервать замкнутый круг «реформы → рост → новый передел (в лучшем случае только доходов) → новое регулирование».

Приведенные выше требования подобраны не исходя из решения задачи формулировки рекомендаций собственно по обеспечению поставки чистых общественных благ, а исходя из такого проведения реформ в этих сферах, которое либо создает положительные внешние эффекты, повышающие рейтинг властей и облегчающие реформирование в других сферах, либо предотвращающие негативные внешние эффекты того же рода.

Меры, предотвращающие преждевременное «закрывание окна возможностей», одновременно снижают необходимость бесконечных компромиссов, становящихся, как показал и российский опыт, мощным стимулом к созданию и росту групп интересов³³¹. По мере же усиления последних соответственно растет потребность и в новых компромиссах за счет реформ.

³³¹ Подробнее см. внешнее приложение к настоящей главе «Группы, враждебные реформам, и возможность компромисса»: <https://ssrn.com/abstract=3124412>

Глава 13. Конституционные гарантии устойчивости реформ

Конституционные нормы защищены от капризов избирателя и законодателя сложностью процедуры внесения поправок. Это не абсолютная защита, однако это реальный инструмент. В этой главе мы рассмотрим возможности использования конституционных норм для защиты гарантий прав собственника и частной собственности.

Из истории вопроса: некоторые типичные примеры конституций

Происхождение и некоторые типы конституций

Исторически известны два основных типа конституций или, точнее, государственно-правовых устройств. При исторически доминирующем типе властитель обосновывает свои претензии на лидерство превосходящей силой. Поскольку частые войны чрезвычайно затратны, а главное, их результат плохо предсказуем, нередко «сильные люди» сходятся на признании правящей династии, которую не трогают, если она не подает явных сигналов слабости. Законом при этом является воля правителя. Иногда эта воля более или менее формально согласовывается с другими сильнейшими лидерами страны в том или ином формате «совета», «думы». По поводу необходимости осведомления подданных о содержании законов есть разные мнения, и наиболее последовательное в этой традиции – предложенное китайскими теоретиками права и их японскими учениками – «народ не должен знать законов, но лишь подчиняться им», поскольку «неизвестность грядущего наказания сильнее удерживает от преступных действий» [Сухарев, 2003, с. 950]. А главный, по-настоящему фундаментальный закон в этой традиции – народ должен бояться власти, и чем сильнее, тем лучше.

При такой системе властитель считает всю страну своей собственностью [Пайпс, 2000] (в крайнем случае только часть страны, а остальную – «корпоративной» собственностью узкого круга сильных людей).

В отношениях между властителем и рядовым гражданином регулярно возникает проблема «дом больше, чем у правителя» или «виноградник Навота»³³². Связь между властью и богатством, блеском, роскошью выглядит взаимно однозначно обусловленной. Поэтому любые заметные материальные успехи и достижения

³³² Царь Израиля Ахав завидовал гражданину Навоту, у которого был замечательный виноградник. Сам Ахав не решался покуситься на чужую собственность. Однако его жена, воспитанная в традиционной восточной культуре, организовала судебный процесс с лжесвидетелями, владелец виноградника был казнен, а виноградник передан царю (см. [Пророки, Книга царств, 1:21]).

(красивый дом, конь или даже жена) легко могут стать причиной больших неприятностей (в лучшем случае – просто отъема, в худшем – отъема актива с убийством «нескромного» гражданина).

Относительно редкую альтернативу такому устройству представляет устройство, при котором власть обращается к обществу в поисках моральной легитимации. Более того, власть вынуждена регулярно возобновлять такой «мандат». Закон коренится в некоторых «естественных» нормах, не отменяемых никаким образом (в силу «естественности» же или в силу божественного происхождения). Закон общедоступен и граница между запретным и всем остальным (по определению – разрешенным) достаточно легко различима для каждого гражданина.

В такой системе существуют также и четкие границы между собственностью разных лиц. Собственность правителя четко отделена от собственности государства, а государственная собственность – от частной, что создает определенную основу и для защиты прав собственности каждого гражданина.

В связи с появлением современного типа конституций (включающих перечни прав граждан) выделяется конституция как «жалованная грамота» и конституция как договор общества и власти.

Конституция как «жалованная грамота» суть обычный путь появления множества конституций сверху либо для смягчения политического кризиса (уступка оппозиции), либо как декоративный элемент оформления власти. В России классическим примером такой грамоты стал Манифест 1905 года.

Не всегда можно дождаться дарования свобод, пускай даже и под давлением. При этом революции зачастую воспроизводили описанную выше конституцию с новыми лицами. Однако, начиная с вооруженной демонстрации на поле Раннимеда (Magna Carta), появился пример совершенно нового решения проблем при внутриэлитном конфликте. Новизна состояла в том, что бароны потребовали и добились гарантий не столько личных привилегий для участников текущей выигрывающей коалиции, сколько прав сравнительно широкого круга свободных англичан, что облегчало в будущем формирование коалиций «в защиту старинных вольностей» (против нарушителя). Без таких гарантий данных публично и в письменном виде самое честное слово авторитарного лидера, подкрепленное внутриэлитным договором, весьма ненадежно. Так, хитроумная система, выстроенная Дэн Сяопином, дала трещину уже через десять лет после его смерти в 1997 году. Сначала было нарушено обязательство не атаковать бизнесы, находящиеся под

покровительством конкурирующей группировки в руководстве. Затем под вопрос была поставлена неформальная неприкосновенность иностранных граждан (примеры см. [Маслов, Яновский, 2009] и [Лисин, Яновский и др., 2011]). 20 лет спустя вся система ротаций уходит в небытие³³³.

Конституция в силу высоких издержек пересмотра ее норм может выступать как мощное оборонительное сооружение на пути плохих законов. Эту функцию выделяли и предлагали усилить выдающиеся экономисты XX века Фридрих Хайек [Хайек, 1990] и Джеймс Бьюкенен [Бьюкенен, 1997]. При этом предлагаемые варианты ограничения законодательных полномочий парламентов и резкого расширения сферы прямого конституционного регулирования³³⁴ остаются сугубо теоретической моделью. Прецедентов и тем более «лучших практик» подобных ограничений не существует³³⁵. По крайней мере не наблюдается прецедентов сознательного конституционного регулирования с целью ограничить экспансию «плохих законов». Однако идея палаты, специализированной на законодательной деятельности и не касающейся бюджета, и наоборот, палаты, занимающейся текущей политикой, бюджетом и налогами, но не вмешивающейся в законодательство, имеет отдаленные аналоги в заметных отличиях в функциях палат в США и Великобритании. Обратным и заведомо неудачным примером является унификация полномочий палат как в Италии.

Проблема избыточного вмешательства законодателя в самые разные сферы человеческой деятельности достаточно давно обсуждается как теоретиками [Леони, 2008; первое издание оригинала 1961 года], так и практиками [Rosenzweig, 2003; Walsh, Joslyn, 2010]. Грин [2009, с. 40, первое английское издание 1993 года] объяснил это явление в XX веке³³⁶, с одной стороны, разрастанием полномочий государства в сфере законодательства, с другой – формой подкупа новых слоев избирателя (всеобщее избирательное право и его последствия). Де Ясаи [2016, первое английское издание 1985 года] объясняет ту же тенденцию интересом государства (функционеров, лидеров) максимизировать свои полномочия.

³³³ [Габуев, 2017]: <http://carnegie.ru/commentary/73516>

³³⁴ Защищенного в известной степени от произвола законодателя.

³³⁵ Не говоря уже о примере античных Афин, использованном Хайеком, или о примере Синедриона (Санхедрина), который по сути был законодательным органом, принимавшим нормы в ходе рассмотрения модельных дел, притом что «результативные» с обвинением приговоры были большой редкостью (см. [Талмуд, трактат «Санхедрин»]).

³³⁶ Его истоки в XIX веке прослеживаются Г. Спенсером [2006, оригинал 1884 года].

Такое вмешательство постепенно расширяет полномочия властей, вытесняя на обочину гражданское общество и делая граждан более зависимыми, инфантильными, размывает грань между законным и противозаконным, приемлемым и наказуемым. Наконец, наказуемым именно государством и аморальными поступками, традиционно наказуемыми обществом.

Естественно, идеи решать любую проблему принятием нового ей посвященного закона способствуют украшению отчетов депутатов перед несведущими избирателями, но повышают риски для собственности и бизнеса. Такие практики собственно и объясняют потребность в поиске средств обуздания законотворческого энтузиазма депутатов, о котором американский юрист и политик Гидеон Таккер [Gideon Tucker, 1870] заметил еще в 1866 году: «Ни жизнь человека, ни его свобода и собственность не гарантированы, пока заседают законодатели»³³⁷.

Конституция писаная и неписаная. Фундамент Основного закона

Речь идет далеко не только о не зафиксированных как единый документ конституциях Великобритании или Израиля. В Конституции США, которую мы используем здесь как основную «модель», было и остается в действии немало неписаных конституционных норм. Защита частной собственности подразумевалась даже без прямой фиксации в Конституции до принятия Билля о правах в 1791 году (хотя право собственности напрямую упомянуто в Декларации независимости 1776 года). Ограничение двумя сроками полномочий президента стало фактически конституционной нормой задолго до прямой фиксации в Конституции. XXII поправка была ратифицирована в феврале 1951 года, то есть в кратчайшие возможные сроки после смерти первого нарушителя неписанной нормы – Ф.Д. Рузвельта³³⁸. Само отношение к закону как к несомненному благу хотя и слабеет со временем, все же еще ощущается даже в быту.

И в США и в Европе явственно заметна приверженность защитников частной собственности и личных свобод семейным ценностям и религии (хотя бы на уровне деклараций) и явную враждебность и тем и другим³³⁹ со стороны противников

³³⁷ «No man's life, liberty or property are safe while the Legislature is in session». Известное высказывание, часто приписываемое Марку Твену.

³³⁸ Если Т. Рузвельт был первым национального масштаба сознательным эксплуататором левого популизма, атаковавшим некоторые наименее популярные аспекты права частной собственности, то Ф.Д. Рузвельт несомненно развил это наступление и против частной собственности, и против других глубоко укорененных в сознании американцев норм, казавшихся архаичными или просто мешавшими ему.

³³⁹ Причем как минимум начиная с предварительных версий Манифеста Коммунистической партии, требовавшего замены семейного воспитания принудительным общественным.

капитализма (даже относительно умеренных левых либералов и социал-демократов [Letunova, Shestakov, Yanovskiy, 2014]).

Действительно, семья является прямым конкурентом государственной школы, которую левые успешно оккупируют и требуют ввести их монополию на обучение. Семья проводит естественную социализацию и воспроизводит те моральные нормы, в которых как раз и коренятся дружественные частной собственности институты. Семья и религия вместе воспроизводят ситуацию «бесконечно-ходовой игры», формально-математически объясняющую такие феномены, как забота о детях и внуках³⁴⁰ (моделирование ситуации см. [Axelrod, 1984]).

Здоровая семья неразрывно связана и с институтом собственности, на что точно указали Маркс и Энгельс [Маркс, Энгельс, 1848]. Поэтому, начиная с классиков, буржуазная семья находится «на прицеле» у сторонников неограниченного правительства³⁴¹.

Используя термин «мягкая инфраструктура», введенный Уильямом Нисканеном [Niskanen, 1991], можно сказать, что семейные ценности и религия³⁴², воспроизводя мораль и спрос на защищенность частной собственности, являются важной компонентой «мягкой инфраструктуры» свободной экономики. Они же цементируют фундамент конституционного устройства, дружественного индивидуальным правам и свободе, благоприятного для долгосрочного экономического роста.

Попробуем ввести наконец определение конституции (для данной работы):

Конституция – набор ценностей и норм, глубоко укоренившийся и принятый подавляющим большинством агентов. Эти нормы применяются с минимальными

³⁴⁰ Наиболее известная экономическая модель «пересекающихся поколений» (OLG – Overlapping Generations) – Барро [Barro, 1974].

³⁴¹ Ей надлежит либо раствориться, уступив функции воспитания государственным учреждениям, либо трансформироваться в инструмент слежки за родителями – «семейство Парсонс» («1984 год»).

³⁴² Разумеется, речь идет не о всякой религии, а о религиозной традиции общественного договора со Всевышним, в чьей традиции даже Бог является как бы «конституционным монархом», ограниченным своими же законами. Эта традиция в базовых священных текстах несколько раз повторяет свод простых правил, имеющих прежде всего этическое измерение, так что их невозможно пропустить, читая текст. Эта же традиция требует беспристрастного суда. Она же ввела концепцию независимого суда и разделения властей. Судьи правят еще до призвания царей. Последним запрещено тратить значительные деньги («не преумножит себе золота и серебра...») – [Второзаконие 17:16]) на что-либо кроме «жалования войску» [Талмуд, трактат «Санхедрин», лист 21б].

Традиции, в которых Бог (подозрительно похожий на земного деспота) выступает в качестве абсолютного, ничем не ограниченного властителя либо один (множество) антропоморфных же (по характеру и интересам) богов борются за власть и конкурируют за популярность, никогда не демонстрировали склонности поддерживать конституцию, основанную на личных правах, собственности и принципе ограниченного правительства (см. подробнее [Лисин, Яновский и др., 2011], глава 12).

(близкими к нулевым) издержками, так как их принимает подавляющее большинство агентов. «Укоренившийся набор» означает, что изменение норм происходит с максимальными издержками³⁴³.

Право собственности и некоторые из известных его гарантий

Гарантии собственности начинаются с гарантий собственника: его жизни, свободы, достоинства.

Мертвый не уносит свою собственность с собой, даже если положить часть ее вместе с ним в могилу. Человек, лишенный свободы, зачастую готов отдать большую часть своей собственности в обмен на свободу. Богатый человек, третируемый и унижаемый так же часто, готов откупаться от обидчиков, платя немалый и регулярный выкуп. Так, многие российские предприниматели перед революцией делали пожертвования – кто на больницы, кто на большевиков. Так, Билл Гейтс оставил дело, в котором ему не было равных, и занимается сомнительной ценности благотворительными проектами под давлением «прогрессивной общественности». Суть давления, под которым предприниматели совершают поступки, как вредные экономически, так и далеко небезупречные морально, – атака на их человеческое достоинство. Последнее, как оказывается, является весьма высоко ценимым благом.

Соответственно права, защищающие личность от произвола защищающие личность от произвола государства и бандитов – право на жизнь, защита от произвольного лишения свободы (ареста), частные случаи такой защиты – свобода мысли и совести, свобода слова, защита частной жизни и т.п., – составляют фундамент права собственности.

Сама собственность нуждается в защите от произвольного изъятия без компенсации, от непомерных налогов и штрафов, от разных способов обесценения.

Права и собственность защищает честный, непредвзятый и независимый суд, подотчетная обществу полиция и другие правоохранительные органы.

Безопасность (в широком смысле, включая оборону) обеспечивается целым набором институтов – от права на вооруженную самооборону до упомянутой полиции, сильной армии и спецслужб.

³⁴³ Изменение может занимать десятки лет. Так, библейские ценности, лежащие в основе институтов США, изменены быть не могут. Изменение Конституции США не как формального юридического акта, а как совокупности норм в среднесрочном периоде осуществлено быть не может, поскольку это требует изменения «мягкой инфраструктуры» [Niskanen, 1991, p. 233]. Даже сугубо формальное изменение, пользующееся широкой поддержкой в ведущих партиях США, на практике занимает несколько лет.

Самооборона и частная инициатива при обеспечении обороны и безопасности играют намного более важную роль, чем может показаться. С одной стороны, она создает здоровое конкурентное давление на полицию, с другой – поддерживает мораль общества, частных лиц. Самооборона напоминает гражданам о том, что ответственность за все в стране лежит на них, а государство, армия – суть только форма для организации их же коллективных действий в крайней ситуации (отражения внешней агрессии или сопоставимой – как упреждающие действия в том же направлении³⁴⁴).

Разделение властей, политическая конкуренция, медийная конкуренция и независимый суд ограничивают возможность власти давить на собственника и заниматься переделом собственности, то есть обеспечивают прочные основания для долгосрочного экономического роста [Shulgin, Yanovskiy, 2013; Yanovskiy, Ginker, 2017].

Особая роль суда в защите прав собственности подчеркивалась еще Адамом Смитом – «дает самый сильный стимул к развитию всех видов экономической деятельности»³⁴⁵.

Пределы честного и беспристрастного суда

В Талмуде [трактат «Санхедрин», лист 18а] приводится запрет привлекать царя к судебной процедуре: судить ему и судить его, давать свидетельства против него и принимать его свидетельские показания. Запрет вроде бы напрямую противоречит известным сюжетам, в которых царь Соломон заседал в качестве судьи. На листе 19а приводится объяснение запрета. Он касается только царей *не из рода Давида*. Введен же был после того, как многие мудрецы-судьи погибли (были прокляты

³⁴⁴ Так, например, любое цивилизованное общество имеет право ожидать от своего государства, которому оплачивает регулярную армию и спецслужбы, того, что угрозы вроде «исламского государства», «халифата» будут ликвидироваться по месту зарождения упреждающими ударами. Общество имеет право не оплачивать жизнями «великодушие» политкорректных правителей, склонных предоставить уже доказавшим свою опасность террористам право первого удара.

³⁴⁵ «...But above all, that equal and impartial administration of justice which renders the rights of the meanest British subject respectable to the greatest, and which, by securing to every man the fruits of his own industry, gives the greatest and most effectual encouragement to every sort of industry» («Прежде всего честная и беспристрастная правовая система, которая делает права низших в Британии... уважаемыми высшими и которая, обеспечивая охрану плодов труда и предприимчивости каждого человека, дает самый сильный стимул к развитию всех видов экономической деятельности» [Перев. авт.]). Smith A. The Wealth of Nations. Book 4. Ch. VII «Of colonies». Part III «Of the Advantages which Europe has derived from the Discovery of America, and from that of a Passage to the East Indies by the Cape of Good Hope»: http://www.richmondfed.org/publications/economic_research/the_relevance_of_adam_smith/

председателем суда и немедленно наказаны свыше), побоявшись заставить свидетеля – царя (Янная – не из рода Давида³⁴⁶) встать в присутствии суда.

Возьмем два примера из новейшей истории (США).

1. Президент Линкольн своим указом (!) 1861 года заморозил действие конституционных норм Habeas Corpus (то есть включая нормы Билля о правах) [Dueholm, 2008]. Конгресс (заседавший в урезанном составе) «ратифицировал» решение исполнительной власти в 1863 году³⁴⁷. Лишь один из судей современного ему Верховного суда – Роджер Тейни (Roger Taney³⁴⁸) – рискнул напрямую бросить вызов нарушителям Конституции³⁴⁹ (см. дело «ex parte Merriman»; см. также характерное для того времени дело адвоката и политика Л. Миллигана – «ex parte Milligan»³⁵⁰ [1866], в котором решение, соответствующее Конституции, было вынесено после окончания войны и смерти Линкольна).

2. Президент Франклин Делано Рузвельт вел настоящую «холодную войну» против Верховного суда, защищавшего права собственников-предпринимателей против «нового курса» – экспансии государственного регулирования. Он угрожал судьям (разбавить суд своими сторонниками, проведя решение об увеличении числа судей), он предлагал судьям улучшенные условия выхода в отставку. В конце концов Рузвельт добился капитуляции суда (см. «Switch in time» – [Solomon, 2009]).

Приведенные примеры показывают, что разделение властей работает эффективно только тогда, когда дополнено жесткой политической конкуренцией, когда власть ограничена сильной оппозицией и независимой прессой. Во всех примерах **все** судьи отвечали высочайшему профессиональному стандарту. Все они, несомненно, ценили почет и уважение, оказываемые отважным гражданам, способным и под давлением исполнять свой долг судьи честно и беспристрастно.

³⁴⁶ У российского читателя тут легко возникает ассоциация с 2000 годом, когда выяснилось, что журналист может смело атаковать Президента России не опасаясь последствий, только если президента зовут Борис Ельцин.

³⁴⁷ См.: Habeas Corpus Suspension Act, 1863. Часть 9 статьи 1 Конституции США наделяла Конгресс полномочиями приостанавливать действие Habeas Corpus Act. Однако поправки 4, 5 и 6 (Билля о правах) содержат оговорку только относительно дел собственно в войсках в военное время. То же решение Верховного суда по делу ex-parte Milligan [1866] уточняет, что особые процедуры неприменимы в ситуации, когда есть возможность разбирать дело в нормальном регулярном суде (а такая возможность сохранялась и в годы гражданской войны).

³⁴⁸ Его поступок, однако, внес свой вклад в освобождение множества арестованных по политическим мотивам посредством «амнистии» 1862 года.

³⁴⁹ Известный житель Балтимора (председатель сельскохозяйственного общества штата) и сторонник отделения штата Мэриленд от Союза Джон Мерриман был брошен в тюрьму за «подстрекательство».

³⁵⁰ Биографию Л. Миллигана см.: <http://www.in.gov/history/4060.htm>

Однако законы (и Конституция) и их судебная защита не могут быть рассчитаны на героев.

Кроме того, эти случаи подчеркивают роль гражданского общества и его лидеров, то есть того ядра активных и ответственных граждан, которые могут реально угрожать власти при нарушении последних конституционных норм³⁵¹. Роль тех лидеров, которые, как Джордж Вашингтон, способны своими поступками задавать стандарт поведения преемникам.

Страновые примеры

США

При создании и утверждении Конституции США в 1780-х годах развернулась жесткая дискуссия между сторонниками и оппонентами сильной федеральной власти (дискуссия федералисты – антифедералисты). При этом первые полагали, что перечисление в тексте Конституции прав человека не только избыточно, но и опасно (получалось бы, что государство «дарует» гражданам права, которые и так бесспорно принадлежат гражданам; а если государство дарует, оно же может и отобрать). Антифедералисты подозревали оппонентов в простом нежелании связывать руки власти³⁵². Достигнутый компромисс весьма примечателен. В Конституции (1789 год) содержатся ссылки только на упомянутую выше процедуру освобождения арестованного (Habeas Corpus). Ратифицированные 15 декабря 1791 года двумя третями штатов первые десять поправок (Билль о правах) вроде бы выполняют требование антифедералистов. Однако выражение «у человека есть право» почти полностью вычищено из текста. Текст Билля о правах сформулирован как набор

³⁵¹ В этом смысле поражает мощь американской Конституции, ее глубокая укорененность в морали народа. Ее нормы, хотя и не без потерь, устояли в конце концов даже после того, как сотни тысяч лучших граждан, способных с оружием в руках защищать свои взгляды на права штатов или на связь законов государства и Библии (например, запрет возвращать беглого раба хозяину), погибли в ходе гражданской войны.

³⁵² См. письма федералиста № 84 (Александр Гамильтон) и Anti-Federalist No. 84, «On the Lack of a Bill of Rights», November 1, 1787 (Borden, 1965 или по ссылке: <https://www.firearmsandliberty.com/AntiFederalist/TheAntiFederalistPapers.pdf> При этом логика Гамильтона – то, есть у народа, дано ему свыше, не даруется и потому не может быть отнято никаким законодательным собранием – была понятна и оппонентам. Так Томас Пейн (Thomas Paine) высмеивал идею дарованной религиозной толерантности, сравнивая ее с воображаемой попыткой законодателя разрешить Создателю принимать молитвы евреев и турок или, наоборот, запретить ему это делать (см.: The Founders' Constitution Volume 5, Amendment I (Religion), Document 57: http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/amendI_religions57.html The University of Chicago Press).

запретов государству посягать на те права, которые даны человеку свыше и лишь признаются государством.

Мы отметили роль прецедентов, созданных «отцами-основателями» (лидерами гражданского общества, выдающимися государственными деятелями с высоким моральным авторитетом). Они способны становиться не менее важным элементом Конституции (в данном случае – Конституции США), чем собственно текст, даже такой превосходный, как ими же составленный и утвержденный.

Так, Джордж Вашингтон заложил основу нормы о двух сроках президентства, отказавшись баллотироваться на третий. Куда более важной нормой поведения и правоприменения стали примеры уважения отцов-основателей к частной собственности. Континентальная армия старательно избегала грабежей под видом реквизиций даже в самые тяжелые голодные и холодные периоды военных действий.

Дж. Вашингтон, вернувшись в поместье, отслужив два срока, обнаружил, что его поля сильно сократились в размерах. Менее чем он уверенные в победе сторонников независимости соседи захватили изрядные куски его земли. Вашингтон предпочел длительное улаживание «недоразумений» быстрому, естественному и даже справедливому силовому решению [де Сото, 2004].

Фермер, торговец, ремесленник, присоединившийся к армии Конгресса, понес за время войны огромные материальные потери, даже если был удачлив и пережил войну живым и здоровым. Вернувшись с войны, он принял на свои плечи долг Конгресса. Фермер и торговец, оставшийся при своем бизнесе и продававший продовольствие англичанам за золото и, нехотя, Вашингтону – за расписки (долговые обязательства), был однозначно в выигрыше. Понятен был соблазн Конгресса, в котором заседали победители объявить дефолт по возникшим в ходе войны обязательствам. Эта мера выровняла бы положение тех, кто пожертвовал на войне столь многим, и тех, кто на войне нажился.

Отказ от дефолта³⁵³ заложил основы уважения к финансовым обязательствам США, которые беззастенчиво эксплуатируются последними администрациями по сей день. Немалое число прогнозов краха государственных финансов, основанных на вполне разумных доводах, посрамлены не менее безответственной политикой других

³⁵³ Насколько был силен соблазн такого отказа, показывает история штата Джорджия и принятие XI-й поправки, защищающей штаты от исков частных лиц по результатам дела *Chisholm v. Georgia* как раз в связи с отказом штата оплатить такой долг лицу, бывшему предположительно лоялистом – сторонником сохранения власти Великобритании.

правительств и огромным кредитом доверия, заработанным в значительной степени еще свыше 200 лет назад.

Венгрия

Венгрия под руководством национал-консерваторов снискала репутацию *enfant terrible* в Европе.

Мы оставим в стороне критику венгерских властей со стороны органов Европейского союза. Известна подвешенная провалами на референдумах во Франции и Голландии попытка принять конституцию самого Евросоюза. Структура огромного по объему (свыше 200 страниц³⁵⁴) документа однозначно свидетельствует о том, что он не слишком далеко ушел от очередного «инструмента правления». Именно вопросы власти (сложные и не слишком прозрачные механизмы принятия решений) имеют очевидный приоритет для авторов. Личные права и гарантии собственности представлены бегло и в худшей европейской традиции «дарованных прав».

Венгерская конституция с момента публикации проекта столкнулась с жесткой критикой сторонников неограниченного в своих функциях и полномочиях правительства, именующих себя либералами. Так, Human Rights Watch³⁵⁵ (пресс-релиз от 19 апреля 2011 года) нашла покушения на права человека в части 6 статьи 23, которая устанавливает возможность лишения права голоса по приговору суда преступников и лиц с умственными расстройствами. Последние являются идеально управляемым электоратом (см. главу 12 – о «волеизъявлении» последних, не лишенных судом дееспособности). С учетом того что «передовой российский опыт»

³⁵⁴ http://en.euabc.com/upload/rfConstitution_en.pdf

³⁵⁵ При основании называлась Helsinki Watch и уделяла главное внимание соблюдению прав человека в СССР и его сателлитах. Впоследствии новые руководители организации порвали с традицией поиска нарушений прав человека там, где они приобретают наиболее массовый характер. Теперь их основной объект внимания – страны, поддерживающие высокий стандарт прав человека, но символизирующие в глазах левых во всем мире вселенское зло (США, Израиль и т.п.). Это одновременно избавляет руководство организации от наиболее яростных оппонентов и резко повышает стандарт комфорта и безопасности миссий HRW по изучению нарушений прав. Другими критиками венгерской конституции высказывались также претензии по поводу судебной власти, медиарынка, бюджетного процесса. Однако все претензии сводятся к тому, что предлагаемые изменения помогают продлить период нахождения правящей партии у власти [Krugman, Scheppele, 2011]. Поскольку Конституция принята голосами депутатов этой партии, отмеченные особенности могут вызвать определенные сомнения, однако не более того. Сами критики в аналогичной ситуации поступили бы (а многие и поступают) аналогичным образом. Также навязывают отторгаемые обществом законы (реформа медицинского страхования – Affordable Medic Care Act), идеологию и нормы (просто противоположные христианским ценностям своего населения или той же Fidez), позволяющие неопределенно долго находиться у власти (борьба с требованием предъявлять удостоверение личности с фотографией при получении бюллетеня) и т.д.

массового досрочного голосования уже широко заимствован даже в США³⁵⁶ и местами дополнен опытом вывоза на участки больных в сопровождении социальных работников³⁵⁷, совершенно стандартная оговорка венгров выглядит как-то особенно своевременно и уместно.

Второй пункт обвинения руководства Human Rights Watch, статья L, в которой семья определена как союз мужчины и женщины.

Прокомментируем кратко это и некоторые другие важные с нашей точки зрения положения новой Конституции Венгрии.

1. Ссылка в преамбуле на христианские ценности. Мы полагаем, что в условиях, когда евробюрократия старается разрушить идентификацию европейцев (важность которой для демократии сильно недооценивается – см. [Sharansky, 2008]), эта ссылка могла бы быть весьма полезной. К сожалению, ее ценность снижается тем, что это положение не развито указаниями на конкретные ценности и нормы этого наследия, что позволило бы превратить преамбулу в эффективный инструмент – главный источник толкований норм самой Конституции.

2. Брак есть союз между мужчиной и женщиной (статья L). Моральное стимулирование брака или как минимум решимость государства не допускать дискредитации идеи брака как особых отношений (отличных от дружбы, опеки, партнерства разного рода и т.п.) куда более разумная идея, нежели попытки стимулировать деторождение дотациями из бюджета.

3. Право на самооборону от атак против личности и собственности (статья 5.). Одна из наиболее важных новаций венгров. Закладывает долгосрочные основы сохранения морали и ответственности, не говоря уже об эффекте защиты индивида, его прав и собственности. При этом скупость в описании оставляет простор для судебных интерпретаций. Последние могут превратить норму в эффективный инструмент сдерживания преступности, однако могут и полностью выхолостить ее (как произошло с почти дословно совпадающей формулировкой статьи 4 Основного закона Государства Израиль «О правах и достоинстве человека»).

4. Сбалансированный бюджет (основы конституционного строя, статья N). Часть 4 статьи 36 («Государственные финансы») требует от парламента принимать

³⁵⁶ Пример в 2012 году подал лично Б. Обама: http://www.huffingtonpost.com/2012/10/25/obama-early-voting-in-chi_n_2016412.html, проголосовав за себя 25 октября.

³⁵⁷ <http://www.foxnews.com/politics/2012/11/05/group-home-accused-taking-patients-to-vote-for-obama-as-agency-disputes-claim/>

бюджет, не увеличивающий государственный долг свыше уровня половины ВВП. Ограничение государственного долга вне временных рамок и без жесткой привязки к военному или аналогичному положению (сопряженному с угрозой жизни значительной части населения вследствие войны, масштабной природной или иной катастрофы) представляется малоэффективной мерой³⁵⁸. Оговорка части 6 статьи 36 почти сводит на нет данное ограничение. Она оставляет открытыми двери для дефицита не только в чрезвычайной политической ситуации (война, катастрофа), но и для прекращения продолжительного и глубокого спада экономики. Последний в общем случае может быть вызван избыточным регулированием, плохой защитой прав собственника и его собственности, высокими налогами и т.п.

5. Также отдельно запрещено наращивание государственного долга свыше оговоренного уровня (статья 37, части 2 и 3).

Наиболее важными и интересными с точки зрения авторов новациями («новеллами») венгерской конституции являются не попытки ограничить дефицит и государственный долг. Попытки похвальные но, как представляется, малоэффективные (см. далее тематический пример штатов США). Самым важным является то, что привлекло неблагоприятное внимание европейских наблюдателей. «Дискриминационные» нормы – от преамбулы с прямой ссылкой на христианское наследие до норм, бросающим вызов современным политкорректным тенденциям.

Суть мер за пределами декларации еще более сомнительная, чем попытка конституционной нормой стабилизировать госфинансы. Однако «декларативная» ценность бесспорна. Венгерское государство объявляет о своем отказе участвовать в борьбе против традиционных религиозных ценностей.

Главные проблемы венгерской конституции 2011 года – способность укорениться и стать – хотя бы в наиболее существенных своих положениях – частью неписаной конституции. И тут самый короткий и простой путь, выбранный правящей партией³⁵⁹, может оказаться самым длинным.

Из всех критических замечаний, высказанных международными леволиберальными бюрократами, констатация того, что новая Конституция дает

³⁵⁸ См. приведенный далее тематический пример конституционного регулирования по ограничению государственного долга в штатах США.

³⁵⁹ Fidez – Hungarian Civic Union (Молодые демократы – Венгерский гражданский союз).

хорошую фору нынешним властям на много лет, – наиболее очевидное и трудно оспариваемое.

Соответственно, любая другая партия или коалиция, которой посчастливится повторить успех уже не слишком молодых демократов Fidez, несомненно повторит и их опыт с конституцией³⁶⁰.

Одних правильных деклараций недостаточно для того, чтобы обеспечить Венгрии долгосрочные преимущества в сфере делового климата. Более того, некоторые шаги венгерского правительства, такие как отмена накопительных пенсий в 2010 году, ставят под сомнение искренность его намерений в глазах инвесторов³⁶¹.

Сохраняющаяся зависимость страны от евробюрократии и сохраняющийся бюджетный дефицит – плохое подспорье для независимой политики. Поэтому хотя к венгерскому опыту следует относиться без оглядки на декларации политических оппонентов из Брюсселя или Вашингтона, у него мало шансов стать «лучшей практикой конституционного строительства».

Грузия

Большинство правительств мира воспользовалось кризисом 2007–2009 годов, с тем чтобы расширить практики вмешательства в дела бизнеса, ограничить права частной собственности. Кризис, разразившийся первоначально в исторически наиболее жестко регулируемой банковской сфере, предлагалось лечить исходя из принципа «массированное государственное вмешательство не привело к желаемым результатам потому, что оказалось недостаточным».

Одно из немногих исключений продемонстрировало своим поведением правительство Грузии [Roudik, 2010]. Провести изложенные ниже поправки к Конституции («Акт об экономической свободе, возможностях и достоинстве» – Georgia: The Economic Freedom, Opportunity, and Dignity Act) у власти не хватило воли или политического капитала. Это легко объяснить с учетом репутационных потерь власти вследствие поражения в военном конфликте Абхазии и Южной Осетии в 2008 году.

³⁶⁰ Так, в принятую в значительной степени в ответ на злободневные потребности Конституцию Франции от 4 октября 1958 года внесены десятки поправок: <http://www.constitutionnet.org/country/constitutional-history-france>

³⁶¹ Правительство объявило о том, что прекращается государственное софинансирование пенсий, резко снижается комиссия управляющих компаний (что ставит их на грань банкротства) и вообще для сохранения накопительной пенсии надо писать специальное заявление. Это не национализация в чистом виде, как в Аргентине, но очевидно не самое лучшее решение.

Однако сама попытка заслуживает бесспорного одобрения и внимательного изучения. Рассмотрим основные положения Акта [IMF, 2009].

Решение об увеличении налогов может быть принято только на референдуме³⁶². Попытка установить барьер на пути распухания государства безусловно похвальна. Однако не будучи дополненным столь же жестким ограничением государственных расходов и соответственно дефицита бюджета может вызвать рост дефицита, а не сокращение государства («Starving the Beast» – [Niskanen, 2006; Firey, Slivinsky, 2014]).

Ограничение общей нагрузки на экономику центральных и местных властей 30% ВВП. Мера из того же ряда. Однако если ограничить функции государства поставкой чистых общественных благ, то такой уровень в мирное время мог бы быть сведен в среднесрочной перспективе к 20–25, а в долгосрочной – к 10–15% ВВП.

Ограничение государственного долга уровнем 60% ВВП. Такие нормы лучше, чем их отсутствие. Однако они несут отпечаток «мейнстримной» экономической теории, воспринимающей бюджетный дефицит и соответственно государственный долг и инфляцию как данные свыше (при сотворении мира) и не подлежащие обнулению. Безусловно, в мирное время бюджет должен быть строго бездефицитным.

Запрет учреждения новых органов власти и управления уполномоченных регулировать бизнес. Идея вдохновляющая. Однако если функции государства не ограничены поставкой чистых общественных благ (функциями и ролью «ночного сторожа»), долгосрочная угроза новых витков регулирования – например под предлогом «защиты от дискриминации» – сохраняется.

Итак, провести Акт команда Саакашвили не смогла или не успела³⁶³. Однако в период президентства Михаила Саакашвили, по сути, была предпринята попытка куда более глубокого и важного преобразования. Попытка ввести в сознание граждан и общества привычку считать большинство важных вопросов частным, а не

³⁶² New overall state taxes may be introduced only through a referendum. Increase of the current overall state tax rates may only occur through a referendum; Changes to income and profit taxes are prohibited if they will apply to the taxpayers in a differentiated manner; Extension of the current overall state taxation base and addition of a new taxation subject may only occur through a referendum; Initiative on announcement of a referendum as provided for under Clauses A, B and D of the present Article may be expressed only by the President of Georgia.

³⁶³ Не в пользу этой команды свидетельствует факт принятия поправок к Конституции 15 октября 2010 года как к «инструменту правления». Так произошло перераспределение полномочий от президента к премьер-министру. И на это политической воли хватило. Однако политического капитала для победы на следующих выборах уже не хватило. В итоге потенциальный бенефициарий поправки – Михаил Саакашвили – вынужден скрываться за границей от политической мести своих оппонентов.

государственным делом. И именно потому, что вопросы заботы о бедных или строительства церквей, местного самоуправления и экономического роста – суть вопросы по-настоящему важные, их решение нельзя доверять государству. И тут и следует искать главную причину ограниченной эффективности реформ.

Грузинское общество в большинстве своем, включая старейший институт православной церкви, пока не приняло такого подхода³⁶⁴. Общество (большинство граждан) по-прежнему привержено поиску «внешнего управляющего» для решения своих внутренних проблем.

Для реформаторов опыт администрации и правительства Михаила Саакашвили дает следующий важный урок: невозможно провести глубокие и к тому же устойчивые реформы, чрезмерно уповая на поддержку извне. Такая поддержка может помочь при удачном стечении обстоятельств отразить наступление врагов реформ или выиграть войну (в случае Грузии даже эти надежды не оправдались). Но она никогда не позволит заместить, компенсировать недостаток поддержки внутри общества.

Поддержка реформ в Венгрии все время оставалась намного ниже, чем в Грузии на старте преобразований. Однако она оказалась намного стабильнее. И это позволило провести по крайней мере формальные преобразования (принятие Конституции) даже вопреки внешнему давлению.

Россия и Украина

Обе страны пережили, начиная с 1990 года, период интенсивных конституционных изменений, большая часть которых четко относима к направлению «инструмент правления», а значительная часть носила политически конъюнктурный характер³⁶⁵.

³⁶⁴ Ярким контрастом с опытом Грузии, как и большинства постсоветских стран, является опыт, описанный в знаменитой автобиографии Бенджамин Франклина. Автобиография отразило совершенно иное общество британских колоний. В таком обществе создание сети публичных библиотек и мощение улиц осуществляются зажиточными горожанами вскладчину даже без уведомления властей. Если же обратить внимание на публицистику Франклина, то мы увидим, что и военные усилия частных лиц и общественных организаций не были чем-то из ряда вон выходящим. Так, во время Семилетней войны лидеры колонистов и будущие лидеры движения за независимость были образцовыми лоялистами и активно поддерживали военные усилия метрополии. От обеспечения армии транспортом и провиантом до активного волонтерства – к армии присоединился и сам Б. Франклин и его сын. Неудивительно, что такое общество возмутилось введению налога, не одобренного его представителями. И понятно, как такое общество оказалось в состоянии противостоять мощным силам метрополии (в отличие от испанских и португальских колоний, от кол которых в решающей степени был обусловлен проблемами метрополий – иностранной оккупацией и событиями 1820–1823 годов – переворот Риго (Riego) с последующим вторжением Франции в случае Испании).

³⁶⁵ Чтобы не обременять читателя, но и не отделяться столь кратким и общим замечанием, сошлемся на собственные работы [Жаворонков, Яновский, 2002]; [Zhavoronkov, Yanovskiy, 2012].

Российская конституция 1993 года, подготовленная с участием многих либеральных юристов, содержит в себе многие полезные нормы прямого действия (например, гарантию альтернативной гражданской службы или право отказаться от показаний против себя и своих близких, ограниченность ареста без судебного решения сроком в 48 часов, свобода въезда и выезда гражданина РФ за границу, возможность изъятия собственности только по решению суда с выплатой компенсации, право на возмещение ущерба, причиненного государством, право местного самоуправления на самостоятельные налоговые источники и т.п.). Однако многие ее нормы превратились в фикцию прежде всего благодаря деградации судебной системы. Так, например, согласно статье 121 Конституции «судьи несменяемы», однако на практике в соответствии с законом судья может быть отстранен от должности квалификационной коллегией вышестоящего суда на основании любого произвольного обвинения вроде «дискредитации суда», а предпринятая в 2013 году ликвидация Высшего арбитражного суда одновременно лишила полномочий всех его судей, вынужденных вновь проходить конкурс на замещение должности.

Цензура якобы запрещена, но практически действует, будучи особенно жесткой на федеральных телеканалах. Свобода слова подорвана существованием политической статьи 282 Уголовного кодекса Российской Федерации, позволяющей криминализовать любое высказывание как якобы разжигающее ненависть к каким-то социальным группам. Местное самоуправление (МСУ) должно иметь свои налоги, но государственные власти могут устанавливать им издевательски низкие ставки этих налогов. Например, в Москве органы МСУ распоряжаются сотыми долями процента НДФЛ. Авторы Конституции подвело желание доверить слишком много вопросов законодателю – в итоге, например, Конституция обошла стороной вопрос о выборности губернаторов и мэров, что позволило в нулевые годы эту выборность отменять.

В 2000-е – начале 2010-х годов казалось, что автономия частной жизни и, за некоторым исключением, неполитизированного бизнеса вошла в неформальный «договор общества и власти» [Аузан, Тамбовцев и др., 2010].

Украина ближе подошла к примирению политической элиты с необходимостью регулярно запрашивать и обновлять свой мандат на власть на выборах. Однако и там пока говорить о становлении такой фактически действующей конституционной нормы явно преждевременно. На Украине так и не произошли пока две мирные смены

власти подряд на выборах³⁶⁶. Впечатляет частота принятия конституций в нулевые годы. Она также весьма содействовала нестабильности власти и отношений собственности (фактически действовало три конституции – до реформы 2004, после реформы 2004, в 2010 году произошел возврат к конституции до реформы 2004 года, и сейчас новый президент представил парламенту новый проект конституции).

Тематический пример: конституцией по бюджетному дефициту

В течение 1830–1840-х годов многие штаты США практиковали финансирование инфраструктурных проектов и вложения в банковскую систему (в надежде на дополнительный источник доходов). В значительной мере в отсутствие постоянного налогообложения граждан такое финансирование производилось за счет наращивания долговых обязательств правительств штатов [Dove, 2012].

После кризисов большинство штатов (20 штатов в течение периода 1840–1860 годов [Там же]) ввели конституционные ограничения по размеру долга, усложнили процедуру принятия решений по заимствованиям. Кроме того, во многих случаях в качестве исключительной меры вводилось налогообложение для сбора определенной суммы для оплаты долгов.

Начиная с 1936 года в США была предпринята целая серия попыток ограничить также и федеральный государственный долг конституционной нормой. Эти попытки неизменно проваливались.

Национальный опыт подвиг к введению ограничений на заимствования на уровне Конституции Польшу (1997) и Швейцарию (2001). После начала глобального финансового кризиса группа стран ужесточила рамки финансовой политики (ограничения по государственному долгу) – Германия (2009) [Feld, Baskaran, 2010], Австрия (2011), Испания (2011), Италия (2012), Венгрия (2011), Словения (2013).

В России Конституцией предусмотрено, что законопроект, требующий расходов федерального бюджета или займов, должен иметь заключение федерального правительства. При этом теоретически возможно принятие законопроектов, имеющих отрицательное заключение. До установления исполнительной властью контроля над законодательной по итогам выборов 2003 года такие случаи бывали.

³⁶⁶ Этот весьма удачный критерий стабильности демократического режима был предложен А. Пшеворским [Przeworski et al., 2000].

Следует отметить, что до введения всеобщего избирательного права принятые меры, в целом похожие на те, к которым прибегли современные законодатели, дали бесспорно положительные результаты. Однако в то время стабилизация государственных финансов достигалась введением налогообложения на время или для сбора определенной суммы. В наше время уже перегруженный налогоплательщик может не вынести (экономически или политически) дополнительной нагрузки.

Главное же отличие заключается в том, что законодатель эпохи цензовой демократии, приобретя опыт кризиса финансов, приобретал с ним и дополнительную осмотрительность в силу стимула сохранить поддержку своего прижимистого избирателя-налогоплательщика. В современных демократиях всеобщего избирательного права растет число лиц, принимающих решения, никак не связанных волей налогоплательщика. Поэтому ожидать столь же длительного положительного эффекта от мер, работавших полтора века назад, сложно [Yanovskiy, Zhavoronkov et al, 2016]. Так, например, даже независимый Центральный банк зачастую оказывается не в состоянии предотвратить введение незаконного инфляционного налога для обесценения обязательств государства перед гражданами (в том числе по долгу государства – см. [Reinhart, Sbrancia, 2015]).

Преамбула к конституции и ссылки в ней – как предписанный основной источник толкования конституции

Пол [Rubin, 1994] и многие другие авторы отмечают, что Конституция США подверглась многочисленным и существенным изменениям вне предписанного порядка внесения поправок. Речь идет о толкованиях Конституции судебной системой, прежде всего официальным толкователем – Верховным судом. В защиту права нарушать конституцию интерпретациями, очевидно противоречащими ее смыслу, разработана концепция «Living Constitution». Ее авторы (см., например [Strauss, 2010]) отстаивают право современных судей «не быть связанными давним-давно принятыми решениями»³⁶⁷. Идея, кажущаяся свежей авторам, вызывает у русскоязычного читателя с опытом жизни в СССР вполне определенные ассоциации³⁶⁸.

³⁶⁷ The whole idea of a living constitution is that it adapts and changes, so people are not irrevocably bound by decisions made in the distant past.

³⁶⁸ «Живое и всепобеждающее учение марксизма-ленинизма» сковывало частную жизнь, но не должно было сковывать руководство. Этот принцип как раз и назывался «живым и творческим» характером марксизма, который-де не является «окаменевшей догмой».

Справедливости ради отметим, что идеи творчески обходить хорошо апробированное и работающее наследие отцов-основателей находят поддержку и консервативных судей. Так, Антонин Скалиа [Scalia, 1998] защищает принцип необходимости буквального толкования текста закона (конституции) безотносительно намерений авторов. Безусловно, поход Скалиа дает куда меньший простор для маневра и новаторских интерпретаций. Однако и уровень интерпретатора в данном случае настолько высок, что естественные для такого судьи амбиции могут серьезно угрожать оригинальному смыслу и содержанию конституционных норм.

Между тем именно стабильность конституционных норм обеспечивает надежность их гарантий и придает им особое значение и ценность.

Творческий подход судей в США к тексту конституции встречался и в XIX веке (легитимация отъему частной собственности вне рамок непосредственной военной необходимости³⁶⁹). Однако начиная с конца 30-х годов XX века такое творчество стало настоящей проблемой (см. дискуссии и историю Eminent Domain, например: [Somin, 2015; Epstein, 1985]). Большинство поправок, вошедших в Билль о правах, подверглось существенной ревизии. Гарантии частной собственности были ослаблены. Религиозная свобода подчинена необходимости «борьбы с дискриминацией» «исторически угнетенных групп» и «меньшинств» (см. дело *Vanessa Willock v. Elane Photography*, комментарий [Shapiro, Volokh, 2013]). Свобода слова находится чуть в лучшем положении. Однако уже яростно атакуется свобода финансирования своего микрофона вместо «правильного» микрофона³⁷⁰. То есть навязывается понимание свободы слова как обязанности выслушивать официальную «левую», этатистскую точку зрения³⁷¹ и не пытаться финансировать отстаивание иных точек зрения.

³⁶⁹ Федеральные решения см.: <http://www.justice.gov/enrd/history-federal-use-eminent-domain>

³⁷⁰ См., например, лидер (на тот момент) сенатского меньшинства М. Макконнелл о попытках ревизии Первой поправки: <https://www.aei.org/publication/the-continuing-assault-on-the-first-amendment/> (речь в институте American Enterprise 21 июня 2013 года). Дополнительно см.: <http://www.heritage.org/events/2014/06/first-amendment>; обсуждение проблемы однако не началось в последние годы, см., например (1999): <http://www.cato.org/publications/congressional-testimony/first-amendment-restrictions-political-speech>

³⁷¹ Сравните с формулировкой статьи 50 Конституции СССР 1977 года: «...В соответствии с интересами народа и в целях укрепления и развития социалистического строя гражданам СССР гарантируются свободы: слова, печати, собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций. Осуществление этих политических свобод обеспечивается предоставлением трудящимся и их организациям общественных зданий, улиц и площадей, широким распространением информации, возможностью использования печати, телевидения и радио».

Преамбула к действующей Конституции Франции (Пятой республики, 1958 год) играет чрезвычайно важную роль. Она является мостом между французской конституционно-правовой традицией и собственно текстом конституции. В самой Конституции, например, нет раздела о правах граждан. Для регулирования этих проблем служит преамбула со ссылкой на Декларацию прав человека и гражданина 1789 года, а также на Конституцию 1946 года³⁷².

Мы уже разбирали значение преамбулы в новой Конституции Венгрии.

В США наряду с преамбулой Декларация независимости США рассматривается как естественный источник интерпретации положений самой конституции (с этим согласны даже «либералы» – см., например [Strang, 2006]). Аналогичная ситуация и в Израиле, где декларация независимости используется для интерпретации основных законов [Navot, 2007, p. 68].

Таким образом, преамбула традиционно является естественным источником толкований норм (см., в частности, обзор [Liav, 2010]). Эта функция в свете имеющегося печального опыта выглядит явно недооцененной.

Резкое расширение объема преамбулы изначально с расчетом и с целью установить ее как обязательный и приоритетный источник толкований и предотвратить тем самым ее последующую ревизию – задача нелегкая, но стоящая внимания законодателя.

Ссылка на религиозную традицию монотеизма может служить важным источником толкования норм, защищающих частную собственность, источником, защищающим сами такие нормы от превратного толкования.

Три источника и три составные части моральной легитимации частной собственности

Все вменяемые экономисты, включая достаточно левых, согласны с тем, что частная собственность есть важное условие долгосрочного экономического роста (см., например [Лисин, Яновский, обзор в приложении I, Shulgin, Yanovskiy, 2013; Yanovskiy, Ginker, 2017]). Большинство однако не считает, что институт частной собственности имеет также и моральные преимущества и серьезные основания. Они лишь готовы терпеть его как зло, необходимое для сбора средств на перераспределительные программы социального государства.

³⁷² https://www.constituteproject.org/constitution/France_2008.pdf?lang=en

Мы же остановимся как раз на моральной стороне вопроса.

Частная собственность из головы (или изобретенный велосипед)

Ганс-Герман Хоппе [Норре, 1993] – один из сильнейших и интереснейших либертарианских мыслителей – взялся ни много ни мало *вывести логически, доказать (!) этическую обоснованность частной собственности*³⁷³.

Хоппе строит доказательство, предложив читателю принять положение о том, что человек вправе распоряжаться своим телом, а также и чем-то бóльшим, что обеспечивает как минимум физическое выживание, за аксиому. Далее все получается прекрасно... но проблема моральной легитимности решается такими рассуждениями только для того круга людей, который не нужно ни в чем убеждать. Ссылки на Мизеса, Хайека, Фридмана, не говоря уже о Хоппе, вообще мало кого убеждают. А уж логика – тем более. В современной Западной Европе и Канаде бытует утверждение о том, что изначальная посылка о праве на собственное тело и хомстед есть белая мужская привилегия (кто успел, тот и съел), и поэтому ни одним человеком доброй воли принята быть не может, а значит, необходимо поделиться всем с беженцами – идеальными объектами правительственной заботы.

Либертарианцы уязвимы и поддаются давлению с этой стороны как в свое время поздние либералы времен стареющего Спенсера, не говоря уже о времени Мизеса – давлению со стороны социалистов (подробнее см. [Лисин, Яновский, 2011, глава 12³⁷⁴]).

Политико-правовая традиция

Результат многовековой традиции права, защищающего собственника и собственность, зафиксировал британский Билль о правах 1689 года классик британской юриспруденции Уильям Блэкстоун³⁷⁵. Знаменитое правило «дом англичанина – его крепость», сформулированное юристом Эдвардом Куком в начале

³⁷³ См. перевод: <http://www.strana-oz.ru/2004/6/o-konechnom-obosnovanii-etiki-chastnoy-sobstvennosti>; в недавнем – сентябрь 2016 года – выступлении с лекцией для общества «Собственность и свобода» (Property and Freedom Society – PFS) Хоппе с гордостью подчеркивает, что его доказательство было с энтузиазмом принято его учителем – выдающимся экономистом австрийской школы Мюрреем Ротбардом: <http://propertyandfreedom.org/2016/10/hans-hermann-hoppe-on-the-ethics-of-argumentation-pfs-2016/> – ссылка проверена 28 марта 2017 года.

³⁷⁴ Расширенная версия того же материала для второго издания книги доступна в рукописи: http://instecontransit.ru/wp-content/uploads/2012/02/3volumeedition_rawmater_vFeb2016.pdf

³⁷⁵ Документы из коллекции «Founders Constitution»: <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/documents/v1ch16s5.html>

XVII века³⁷⁶ и прославленное сэром Уильямом Питтом³⁷⁷ фразой, высказанной в ходе дебатов 1763 года о доме английского бедняка: «...ветер может войти, дождь может войти... но король не может». На страже собственника и его частной собственности стоят поправки III и IV Билля о правах (1791, США).

Классическая англо-американская традиция не просто фиксирует право частной собственности как приоритетное.

В защиту еще далеко не сформировавшегося института частной собственности и собственника собрались на поле Раннимеда бароны в 1215 году, заставившие короля Джона Безземельного подписать Великую хартию вольностей³⁷⁸. За покушения на это право лишился головы король Чарльз Первый и престола его потомок – Джеймс Второй в ходе двух революций. Американцы воевали за свое право собственности с превосходящими силами Британской империи, теряя здоровье, жизни и тратя ресурсы (ту же собственность). Утверждения о том, что эти действия могут быть объяснены экономическим интересом, смехотворны (во всяком случае, те, кто их делает, сами не пробовали воевать ради частной собственности, страдать от ран, холода, голода и связанных с ними болезней). Готовность заметного меньшинства политически активных граждан (с которыми ассоциирует себя и большинство³⁷⁹) нести крайне высокие издержки по защите той или иной нормы, как мы отмечали выше, – признак де-факто конституционной нормы.

Монотеистическая традиция

Само понятие современной частной собственности как неотъемлемой компоненты человеческой личности уходит корнями к Синайскому откровению – «Отнимающий пруту (мелкую монету), как отнимающий душу» [рав Кахана, период кодификации Талмуда].

³⁷⁶См. : <http://oll.libertyfund.org/quotes/502>, а также: <http://www.duhaime.org/LegalDictionary/D/DomusSuaCuiqueEstTutissimumRefugium.aspx>

³⁷⁷ «The poorest man may in his cottage bid defiance to all the forces of the Crown. It may be frail, its roof may shake; the wind may blow through it; the storms may enter, the rain may enter, – but the King of England cannot enter; all his forces dare not cross the threshold of the ruined tenement». Цит. по: Jonathan L. Hafetz, «A Man's Home is His Castle?»: Reflections on the Home, the Family, and Privacy During the Late Nineteenth and Early Twentieth Centuries, 8 Wm. & Mary J. Women & L. 175 2002; <http://scholarship.law.wm.edu/wmjowl/vol8/iss2/2>

³⁷⁸ Баланс сил «олсоновских бандитов» в разных сочетаниях с балансом сил (в том числе вооруженных) общин католиков и протестантов привел к становлению аналогичных гарантий и ограничений, налагаемых на власть, также в некоторых других странах – в Голландии, Швейцарии, Швеции и др. – см. [Yanovskiy, Zhavoronkov, Ginker, 2014].

³⁷⁹ См. подробнее знаменитый «Малый конспиратор» [Bielecki, 1983]; читать по-русски, например, здесь (проверено 15 марта 2018 года): www.zubr-belarus.org/files/consp.rtf

Рассмотрим пример покупки Авраамом земли у хеттов [Бытие 23:1–23:20]. Патриарх покупает землю у людей, боящихся его как типичного военного лидера невероятной успешности (победителя могучих царей). Они наперебой предлагают ему свои участки бесплатно. Он, однако, платит полную цену (по некоторым толкованиям даже заведомо избыточную), чтобы не воспользоваться преимуществом, которым пользовались в его эпоху, равно как и в нашу, огромное большинство «сильных людей».

Другой пример. Норма Пятикнижия, позволяющая убить вора, обнаруженного в подкопе [Исход 22:1]. Речь может идти о дальнем подступе защиты частной собственности и частной жизни, пространства (от «не возжелай»).

Однако желания не наказуемы, наказуемы только действия. Просто взять чужое – обманом, украв – карается согласно излагаемым в Пятикнижии законам не смертью, но раскаянием. Активным раскаянием, включающим возвращение в кратном размере имущества (то есть фактически крупным штрафом – например [Исход 22:3]).

Вторжение в чужой дом рассматривается как настолько очевидное и злонамеренное нарушение права частной собственности и частной жизни, что нарушитель считается по умолчанию склонным к убийству хозяев. Его жизнь теряет защиту, и он может быть убит в подавляющем большинстве случаев. Почему? Дом и частное пространство – суть интегральная компонента личности. Покусившийся на ограду этой собственности уже атаковал собственника и потому рассматривается как смертельная опасность для последнего.

Через Фому Аквинского и Джона Локка это понимание неразделимости личности и собственности вошло в основу европейской культуры.

Этика с горы Синай, очевидно, оказалась убедительнее для многих поколений европейцев XVI–XIX веков (начиная с периода Реформации), чем основательные трактаты Мизеса и его последователей для наших современников. Защита частной собственности просто потому, что такова воля Бога (а он не человек, чтобы поменять свою точку зрения или логику), эффективнее авторитета смертного человека. Как бесконечноходовая игра с точки зрения стимулов к кооперации «эффективнее» конечноходовой (см. подробнее главу «“Ветхозаветная” мораль и “традиционная” семья» [Лисин, Яновский, 2011]).

Процедурные и политические гарантии стабильности Основного закона

Описанный выше опыт Венгрии контрастирует с проверенными временем примерами США и Германии.

В обоих случаях была выбрана длительная и сложновоспроизводимая процедура принятия конституции. В США это Конституционный конвент в Филадельфии, завершивший работу 17 сентября 1787 года. В Германии уникальный орган – Парламентский совет (Германия, 1 сентября 1948 – 8 мая 1949 года) из 65 представителей земельных законодательных собраний Западной Германии, разработавший Основной закон Федеративной Республики Германия. Причем неслучайно вновь собрать конституционную конвенцию в США ни разу не пробовали (механизм инициирования созыва таковой двумя третями legislatur – см. статью 5 Конституции США – явно слишком сложен).

Заметим, что «абсолютной защиты» от бесполезных или вредных поправок не существует. Об этом свидетельствуют примеры из истории Конституции США и внесения поправок в нее.

Наиболее проблемная с нашей точки зрения из всех принятых поправок – XXIV-я – об упразднении связи между налогообложением и участием в выборах. Конгресс США проголосовал за нее 77 «за» и 16 «против» при бойкоте частью южных сенаторов. Конгресс: 295 «за» и 86 «против», что по крайней мере свидетельствует о наличии серьезной оппозиции решению и, соответственно, предполагало дискуссию по нему. При этом во всех штатах, кроме «старого Юга» (не считая Флориды, фактически заново заселенной уже после гражданской войны), ратификация поправки прошла без очевидных признаков серьезного обсуждения. В тридцати восьми штатах, ратифицировавших поправку, за нее голосовало 75 палат (в Небраске штатная legislatura однопалатная)³⁸⁰.

В семи случаях голосование было единогласным (!). Еще в двадцати четырех случаях не было подано ни единого голоса против. В Нью-Гемпшире обе палаты голосовали «голосом»³⁸¹, то есть без фиксации поименных результатов и в то же время открыто, что может быть истолковано как признак церемониальности действия в ущерб серьезности (что, впрочем, не исключает и возможности дискуссий в отдельных

³⁸⁰ Anti-Poll Tax Amendment Ratified By the States – CQ Almanac

<https://library.cqpress.com/cqalmanac/document.php?id=cqal62-1326629>

³⁸¹ http://www.senate.gov/reference/common/faq/how_to_votes.htm – см. «voice vote».

случаях). В Индиане, где ни один сенатор не проголосовал против, представители голосовали «с голоса». Еще в восемнадцати палатах против голосовало менее 10% членов, участвовавших в заседании.

Более трети участников ратификационных заседаний проголосовали против только в палате представителей Монтаны и в сенате Северной Дакоты.

Такие результаты вряд ли были достижимы без административно заложенного перекоса на медиарынке (посредством выдачи лицензий на телевидение), описанного в главе II и в приложении III³⁸² к первой книге [Лисин, Яновский, 2011, глава 2]. Этот перекося обеспечил внушительный перевес сторонникам поправки в период, когда воздействие на аудиторию еще относительно нового (в качестве доминирующего на рынке) и быстро развивающегося СМИ было максимальным. Другим фундаментальным фактором столь быстрого прохождения поправки, отменяющей принцип, ставший в свое время причиной отделения от Англии, стала ликвидация демократии налогоплательщика в большей части штатов, тех самых, которые и ратифицировали поправку.

Из семнадцати поправок, принятых после Билля о правах, поправки XIII, XIV и XV были приняты в условиях нефункционирующих (неучитываемых) законодательных собраний на Юге. Это, безотносительно к содержанию поправок, значимо исказило конструкцию Федерации. Перекося в сторону центра был усилен в 1913 году поправкой XVI. Ее смысл сводим к передаче Конгрессу США дополнительных полномочий по введению налогов в ущерб позиции и полномочиям штатов. Две поправки – XVIII и XXI – потребовались с тем, чтобы ввести и отменить «сухой закон». XXVI поправка (1971) удачно зафиксировала растущую инфантильность молодых американцев снижением возрастного ценза до 18 лет. Так, «герои» бесчинств в кампусах университетов в конце 1960-х годов получили награду из рук законодателей.

Не вызывают никаких сомнений поправка XXII – ограничение возможности избираться президентом двумя сроками и поправка XXVII о запрете Конгрессу повышать жалование самому себе (такие решения вступают в силу только со следующим созывом палаты представителей). При этом никакой нужды в принятии обеих поправок до эпохи Франклина Делано Рузвельта не было. Последний в

³⁸² «Регулирование теле- и радиовещания в США. “Общественные СМИ” в США»: http://instecontransit.ru/wp-content/uploads/2012/02/3volumeedition_rawmater_vFeb2016.pdf

рутинном порядке использовал бюджетные деньги для влияния на результаты выборов. Созданная при Ф.Д. Рузвельте политическая машина коррумпировала конгресс и политическую жизнь в США [Фолсом, 2012]. Сам идол американских левых избирался уже при действии своей новенькой «политической машины» третий и четвертый (!) раз подряд, притом что никому из его предшественников в голову не приходило нарушить традицию Дж. Вашингтона.

Ситуация с Конституцией Германии еще проблематичнее. В ее Основной закон было внесено 50 поправок менее чем за 45 лет, включая возможность дискриминации в пользу как бы ранее дискриминируемой группы. Так, в статью 3, первоначально гарантировавшую равные права (часть 1 – непредоставление преференций по признаку пола, расы, веры, политических мнений и т.д.), была добавлена часть вторая, которая предоставила государству полномочия обеспечить такое осуществление «равных прав» между мужчиной и женщиной, которое устранит существующие (а поправка принята в ноябре 1994 года (!)) как бы неравные возможности, что напрямую противоречит частям 1 и 3 той же статьи [Stock, 2006].

Конституционные гарантии работают хорошо только в сочетании с жестко конкурентным медиарынком (естественно без государства в качестве игрока на нем). При жесткой же политической конкуренции (когда оппозиция заведомо владеет «блокирующим пакетом») и без ее поддержки внести поправки невозможно. При этом отсутствие возможностей запугивать журналистов и оппозиционных политиков подразумевается как само собой разумеющееся.

В заключение позволим себе высказать ряд предложений о возможностях укрепления процедурных гарантий стабильности конституции в рамках (при соблюдении вышеприведенных условий). Представляется целесообразным использовать подход XXVII поправки, с тем чтобы предотвратить принятие конъюнктурно мотивированных поправок, а также ослабить влияние личных интересов политиков и лоббистов. Для этого можно ввести период «ожидания» в качестве обязательного элемента введения поправки в действие. Так, несколько лет отсрочки могли бы ослабить текущее политическое и медийное давление. При этом следует предусмотреть процедуру отзыва еще не вступившей в силу поправки. Процедура должна быть существенно более простой, нежели процедура изменения действующих конституционных норм. Эта норма была бы особенно полезна в небольших унитарных государствах. Для федерального государства имело бы смысл с той же целью ввести наряду с ограничением сверху по времени на период

ратификации поправки штатами (субъектами федерации) определенный период (например, от полугода до года) отсрочки первых заседаний по ратификации законодательными собраниями субъектов федерации после принятия (инициирования) поправки федеральным парламентом.

Для смягчения упомянутой выше проблемы законотворческого энтузиазма депутатов, заинтересованных отчитываться законами на все случаи и, нередко, для реализации частных интересов, целесообразно рассмотреть следующие меры.

Использовать опыт «разделения труда» – отличий в полномочиях и функциях палат при двухпалатном парламенте. При этом нижняя палата могла бы сосредоточиться на бюджете, налогах и (соответственно) на вопросах текущей политики (если это предусмотрено – давать согласование назначений на политические посты). Верхняя же палата – переориентироваться почти исключительно на законодательство: обобщение судебных практик и их кодификация или, при необходимости, преодоление. Поскольку многие международные договора являются очевидной формой законодательства, то ратификация таких договоров также должна быть отнесена к ведению верхней палаты.

Промежуточный вариант реформы, сравнительно близкий к действующим моделям, мог бы ограничить право законодательной инициативы депутатов нижней палаты (установив требования значительного числа инициаторов – например, треть членов палаты). Также ввести вариант упрощенного утверждения «одобрения по умолчанию» – законопроектов собственно по законодательству в нижней палате (нерассмотрение в течение, например, месяца рассматривается как одобрение) и аналогично бюджет. Налоги могли бы проходить обязательное слушание и голосование в верхней палате, с тем чтобы дополнительно осложнить частые изменения налоговых норм. При этом часть принципов налогообложения, включая гарантии его стабильности, должны быть прописаны в конституции (подробно – принцип запрета двойного налогообложения, плоская или регрессивная шкала с запретом прогрессивной, минимальный срок действия нормы, например, не менее пяти лет и т.д.).

Ограничение функций государства поставкой чистых общественных благ – обороны, правосудия и внутренней безопасности

Как было показано выше, в первой главе исторически расходы на поставку чистых общественных благ – обороны, правосудия и безопасности – относительно невелики. Вместе с расходами на выплату и обслуживание военных долгов они в мирное время не превышают 10% ВВПалового. Это наблюдение тем более верно для демократических стран. Опыт гражданского контроля (то есть в конечном итоге контроля избирателей) над армией и полицией накоплен огромный и эффективный.

Ограничения военного времени политически невозможно сохранить в мирное время, так что угроза правам и свободам от государства, большинство служащих которого носят мундир, сильно преувеличено.

Зато опыт обуздания экспансии расходов, а главное полномочий гражданских ведомств (см., в частности, главу об экспансии регулирования семьи³⁸³), куда скромнее. Если же брать положительные результаты этого опыта, то они сводятся лишь к временным успехам, к торможению негативного процесса, а не к обращению его вспять.

Более того, такая экспансия гражданской бюрократии угрожает качеству обороны (см. главу 1 данной книги; см. также [Yanovskiy, Zatskovetsky, 2017]), а в некоторых случаях и правосудию – см. [Лисин, Яновский и др., 2011, глава 1].

В связи с этим идея использовать конституционные ограничения для борьбы со злокачественным ростом государства – его полномочий и бюджета – выглядит совершенно естественной. В преамбуле эта идея естественным образом закреплялась бы ссылкой на упомянутый выше запрет царю из Второзакония «умножать... лошадей... золото и серебро» (то есть раздувать расходы) за пределы функций защиты, а также на урок раскола царства Соломона (при попытке сына Соломона сохранить чрезвычайные налоги на строительство храма).

Такой запрет дополнит и усилит предложенные выше запреты вмешиваться в дела бизнеса и семьи. Кроме того, он осложнит экспансию расходов в случае, если благоприятная конъюнктура или разумная политика приведут к резкому росту

³⁸³ Особую тревогу вызывают успешные примеры международной координации действий по присвоению все новых и все хуже контролируемых обществом полномочий, которые потом успешно «продаются» политикам – см. пример Конвенции о правах ребенка [Лисин, Яновский и др., 2011, глава 11 о кризисе института семьи].

доходов (вполне возможно на отдельных территориях или в отдельных муниципалитетах – см. пример из истории США XIX века [Holcombe, Lacombe, 2004]). Правда, для предотвращения такого развития событий запрет придется распространить не только на центральные, но и на региональные и местные власти.

Речь идет о прямом запрете государству создавать и финансировать учреждения в сфере образования, культуры и здравоохранения, социального обеспечения. Кроме этого явным образом прописывается известный общезапретительный принцип для государства: все, что напрямую не предписано государству, его органам и организациям, является запретным.

Разумеется, для реализации таких положений в современных условиях необходимо пройти определенный переходный период (например, 10 лет с возможностью однократного продления еще на пять лет) постепенной приватизации функций поставки перечисленных смешанных общественных благ. С переходом большей части ответственности и ресурсов к неприбыльным общественным организациям. Подробнее о таких мерах смотрите в главе 7 данной книги).

Отсутствие государственной монополии на поставку чистых общественных благ и защита защитников

В первой и третьей главах данной книги, а также в первой главе книги «Институциональные ограничения современного экономического роста» мы уже отмечали опасность полного устранения общества, частных лиц из дела обеспечения безопасности и даже обороны. При этом современный опыт даже тех государств, в которых формальное писаное право отрицает концепцию «монополии государства на легальное насилие» (США, Израиль), тенденция к монополизации очевидна. Левые политики ведут постоянные атаки на право ношения оружия. Но особенно они преуспели в преследовании военных и полицейских за исполнение ими обязанностей по защите населения, а также в наказании наиболее ответственных и отважных граждан, защищающих себя, свои семьи, соседей или просто прохожих.

Российский опыт здесь еще более тяжелый, притом что исторически недавно в России существовали целые сословия гражданского населения (дворянство, казачество), которые зачастую были хорошо вооружены и поддерживали навыки обращения с оружием в мирное время, готовясь к военному.

В связи с имеющимся опытом – печальным и обширным – представляется совершенно необходимым прописать конституционно:

- запрет государству устанавливать монополию на легальное насилие;
- запрет препятствовать приобретению и ношению легально зарегистрированного оружия;
- запрет препятствовать как индивидуальной, так и легально зарегистрированной общественной самообороне (возможная ссылка в преамбуле на библейскую норму «вор в подкопе» (Исход 22:1));
- запрет ослаблять презумпцию невиновности в ситуациях, связанных с использованием права на самооборону, а равно в отношении военных и полицейских при исполнении ими своих обязанностей.

Также в этой связи необходимо денонсировать дополнительный протокол 1977 года к Женевской конвенции 1949 года о правах гражданских лиц в ходе вооруженных конфликтов.

А также предусмотреть требование к законодателю ввести уголовное наказание за нарушение должностными лицами государства, и в частности прокурорами и судьями, соответствующих положений конституции.

Выводы

Конституция оказывается потенциально весьма ценным активом общества и каждого из его членов. Она аккумулирует опыт и достижения (к сожалению, также и провалы) предыдущих поколений. Она зависит от нашей гражданской позиции и может перейти по наследству нашим детям, как значимо улучшив свою способность защищать собственность, так и существенно растеряв ее.

Конституция несводима ни к какому писаному тексту в частности из-за наличия тех или иных судебных органов, ее трактующих. Однако на практике, особенно для «новых демократий», крайне полезна детализация конституции, в том числе фиксация в ней различного рода процедур и ограничений власти. Например, даже в нынешних российских условиях наличие конституционной нормы об импичменте судей в англосаксонской традиции только квалифицированным большинством депутатов парламента избавило бы судей от давления региональных чиновников, не обладающих (в отличие от Президента Российской Федерации) ресурсом обеспечить парламентское решение. Ограничение государственного долга, предусмотренное

сегодня во многих странах, при всех оговорках может хотя бы на время ограничить масштаб безответственности властей.

Полезно включить в текст конституции достаточно объемную преамбулу, изначально спроектированную как приоритетный источник толкования конституционных положений. Это необходимо для предотвращения ревизии и выхолащивания текста через толкования. Преамбула может содержать перечень фундаментальных ценностей и набор (желательно явных) ссылок на дополнительные источники (правовые, религиозные и иные).

Писаная конституция не имеет альтернативы для страны без многовековой традиции политической конкуренции и иных ограничений, налагаемых на власть.

Удачных примеров построения («выращивания») конституции «с нуля» очень мало. «Свежих» примеров, по-видимому, просто нет. Однако имеющихся в нашем распоряжении примеров все же куда больше, чем у отцов – основателей США, что дает надежду на реализацию новых удачных «конституционных проектов» силами интеллектуально куда более скромными, нежели Мэдисон и Джефферсон.

Решение этой задачи для России по-прежнему имеет огромное значение, поскольку без глубоко укоренившихся конституционных норм, охраняющих личную свободу и собственность, можно запустить спутник, но нельзя оставить внукам и правнукам процветающую страну.

У нас есть мечта – вместо заключения

Идея о том, что государство является не хозяином, а слугой, и о том, что слуга, который не справляется со своими обязанностями, грубит и вымогает все большую оплату, может и должен быть уволен, легла в основу первых правовых демократий.

Вспоминая об исторических прецедентах, на которые мы ссылались выше, гражданин и избиратель, как и американский колонист 1776 года, вправе задаться вопросом: не пора ли ему "упразднить губительную форму правительства" всеобщей заботы с тем, чтобы "учредить новое" - ограниченное правительство? При таком правительстве свобода и собственность будут в безопасности, но на гражданина ляжет бремя куда большей ответственности.

При таком правительстве судебная система построена не для защиты интересов корпорации юристов, а для защиты прав личности. Отстранение судьи от должности будет осуществляться решением не тесного круга старших коллег, а квалифицированного большинства депутатов национального парламента после сложной, продолжительной процедуры³⁸⁴; 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.

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

Новое соотношение государства и общества приведет к тому, что все политические партии и лидеры, нашедшие себе задачи более важные, чем защита жизни, свободы, собственности и достоинства граждан, окажутся на обочине политической жизни, утратят возможности не только претендовать на власть, но даже рассматриваться в качестве легитимной оппозиции.

³⁸⁴ Аналогичной процедуре импичмента судьи в англосаксонской традиции – например, в США.

Наша мечта далека от оригинальности. В ней маловато деталей. Однако их и не может быть больше. Невозможно предсказать результаты выбора свободного гражданина в свободном обществе при детализации проблем.

И это общество, в котором люди сами выбирают, как им жить и насколько интенсивно работать. При этом они сами несут ответственность за свой выбор. К примеру, за выбор образования (университета) и за выбор карьеры. Несут ответственность за выбор школы для своих детей. За выбор врачей.

Совокупные (естественно, частные) расходы на образование будут составлять порядка 5–6% ВВП, причем львиная доля – платежи частных лиц (родителей или самих студентов), меньшая часть – благотворительные пожертвования. Возможно, что на исторически длительном периоде выявится тенденция к росту этих расходов.

Частные школы и университеты – коммерческие и некоммерческие, религиозные и светские. Жесткая конкуренция и репутация университетов станут главными гарантиями академических стандартов. Университеты вновь станут оплотами свободы, а не убежищами от реальности для лунатиков («safe space»).

Расходы на здравоохранение (по опыту наилучших систем недавнего прошлого, дававших удовлетворительные результаты) укладываются в 4–6% ВВП вместо нынешних 10–17% в Западной Европе и США. Основа экономичности – конкуренция, делающая осмысленной стратегию построения репутации и частный характер источников выплат.

Люди сами выбирают товары и услуги, сами зарабатывают на те товары и услуги, которые им нравятся.

Люди не могут выбирать и решать, сколько другие люди обязаны им заплатить. В обществе нашей мечты нет права на чужой кошелек или на чужие серебряные ложки. По той же логике – люди не могут выражать свою точку зрения, отняв деньги у других людей, чтобы заплатить за оборудование и инфраструктуру СМИ.

Люди не ангелы, но опыт показывает, что достаточно много людей остро реагируют на чужую беду. Еще больше людей готовы воспринять практику пожертвований на благотворительность за моральное вознаграждение (как меру социального престижа), за табличку на подаренном имуществе (на машине скорой помощи, на картине, на здании больницы или школы и т.д.) «щедрый дар семейства Икс, семейства Игрек...» Мощная благотворительность – это реальность прошлого, в меньшей степени – настоящего. Вполне резонно ожидать, что по мере сворачивания социального государства и снижения налогового бремени в будущем она достигнет

уровня до 7–9% ВВП и будет поддерживать тех, кто не способен заработать себе на минимальный достойный жизненный стандарт.

Государство конституционно ограничено в своих функциях. Оно не сможет заниматься ничем, кроме обороны, безопасности и правосудия. Оно не сможет заботиться. Оно не сможет воспитывать. Не сможет руководить бизнесом, школами, частной жизнью. Оно также не сможет запретить людям защищать себя самостоятельно или обращаться к частным арбитрам для решения споров. Главное – государство не сможет никого вести (точнее, гнать) к счастью.

Соответственно, такое государство в мирное время будет укладываться в своих тратах в 10% ВВП, причем бóльшая часть из этих трат – расходы на оборону и платежи по военным долгам. Если таковых нет, то и 7–8% ВВП хватит на все разумные нужды.

Суммарные расходы крепких домохозяйств на государство (налоги), на здравоохранение и образование, наконец, на благотворительность будут заметно, хотя и не радикально, ниже, чем современное налоговое бремя на них же (до 30–40% доходов вместо 50–60%³⁸⁵). Однако при этом решение будет за ними, и никто не сможет навязать им услуги или лишить возможности выбора из имеющихся на рынке услуг, что неизбежно скажется на качестве и медицины, и образования, и помощи бедным.

Религия будет частным делом каждого человека. Никто не сможет навязывать ни веру в Бога, ни веру в его отсутствие, ни «священные ценности» (мультикультурализма, свирепой и нетерпимой к инакомыслию «толерантности»).

Дом человека станет его крепостью и убежищем. Ни налоговый инспектор, ни социальный работник не смогут войти в эту крепость ни под каким видом. Вообще никто не сможет войти туда без приглашения хозяина (или, в худшем случае, без санкции суда)³⁸⁶.

Войны и революции в семье, инициированные «бойцами за социальную справедливость» и прочими сторонниками неограниченного правительства уйдут в прошлое. Семья со временем оправится от эпохи Большой Заботы. Она станет свободным союзом мужчины и женщины, институтом кооперации родителей и детей.

³⁸⁵ Включая подоходный налог, налоги на имущество, налоги на фонд заработной платы, косвенные налоги – НДС, с продаж, таможенные пошлины, обязательные платежи и отчисления и т.д.

³⁸⁶ Естественно, мы имеем в виду исключительно классический состав преступлений, без псевдоизнасилований, недо-домогательств и проч. Мы также не рассматриваем здесь случаи чрезвычайных действий в классических чрезвычайных ситуациях (пожар, наводнение, вторжение преступников), которые снимают ответственность за вторжение – будь то соседей, будь то полиции, спасателей и т.п.

Как минимум, кооперации. Чаще всего, она будет таким домом и кругом людей, в котором любой человек – хороший и не очень, успешный или хронический неудачник – будет с радостью и любовью³⁸⁷ принят своими близкими.

³⁸⁷ В понятии несколько даже более широком, чем у Г. Беккера [2003].

Библиография

1. *Аристотель*. Политика // Сочинения: в 4 т. Т. 4. М.: Мысль, 1983. С. 376–644.
2. *Арментано Д.* Антитраст против конкуренции. М.: ИРИСЭН, 2005.
3. *Аузан А., Золотов А., Ставинская А., Тамбовцев В.* (сост.). Политическая экономия России: динамика общественного договора в 2000-х годах. Избранные труды Института национального проекта «Общественный договор», 2000–2009. М.: ИНП «Общественный договор», 2010.
4. База результатов опросов россиян «Архивариус» (ВЦИОМ) с 1992 года: http://wciom.ru/database/baza_rezultatov_oprosa_s_1992_goda
5. *Бальцеревич Л.* Социализм, капитализм, трансформация: очерки на рубеже эпох. М.: Наука, 1999.
6. *Бастиа Ф.* Протекционизм и коммунизм. Челябинск: Социум, 2011.
7. *Беккер Г. С.* Человеческое поведение. Экономический подход М.: ГУ–ВШЭ, 2003.
8. *Боханов А.Н.* Благотворители Москвы (Москва XVII–XX вв.: в 5 т. Т. 2). М.: Янико, 1997.
9. *Боханов А.Н.* Коллекционеры и меценаты в России. М.: Наука, 1989.
10. *Бьюкенен Дж.* Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы в серии «Нобелевские лауреаты по экономике». М.: Таурус Альфа, 1997.
11. *Габуев А.* Выше коллектива. Чем закончился для Си съезд КПК в Китае: <http://carnegie.ru/commentary/73516>
12. *Гайдар Е.* Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. М.: Дело, 2005.
13. *Гайдар Е.* Власть и собственность: смуты и институты. СПб.: Норма, 2009.
14. *Гайдар Е.* Государство и эволюция, Собрание соч.: в 2 т. Т. 1. «Евразия». М., 1997.
15. *Грин Д. Дж.* Возвращение в гражданское общество: Социальное обеспечение без участия государства. М.: Новое издательство, 2009.
16. *Гумбольдт В. фон.* О пределах государственной деятельности. М.: Социум, 2009.

17. *Де Сото Э.* Загадка капитала. М.: Олимп-бизнес, 2004.
18. *Де Сото Э.* Иной путь. Невидимая революция в третьем мире. М.: Catallaxy, 1995.
19. *Де Токвиль А.* Демократия в Америке М.: Весь мир, 2000.
20. *Жаворонков С., Яновский К.* Конституционная экономика и защита частной собственности // *Общественные науки и современность.* 2015. № 3. С. 34–46.
21. *Жаворонков С., Затковецкий И., Черный Д., Яновский К.* Из новейшей истории университетов: как консервативные центры накопления человеческого капитала превратились в гнезда левого радикализма (Декабрь, 2014). Доклад для Российской академии народного хозяйства и государственной службы (РАНХиГС): <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2536629>
22. *Жаворонков С., Яновский К.* Политическая экономия реформы: механизм принятия решений на этапе революции и стабилизации. Институт права и публичной политики. М., 2002.
23. Закон Российской Федерации от 26.07.2006 № 135-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О защите конкуренции».
24. *Захаров А., Хавенсон Т.* Почему не надо упрощать школьную математику. М.: ГУ – ВШЭ, 2016: <https://iq.hse.ru/news/196335488.html>.
25. *Игнатенко А.* Террор как благополучатель // *Отечественные записки.* 2006. № 4 (31). С. 117–132.
26. *Каминарская Н.* Некоммерческий сектор США. Справка // *Отечественные записки.* 2006. № 4 (31): <http://www.strana-oz.ru/2006/4>.
27. *Квасов А.* Чилийские экономические реформы: практический опыт и его актуальность для России. М.: Московский общественный научный фонд, 1998, серия «Научные доклады».
28. *Клаузевиц К.* О войне. М.: Логос, Наука, 1994.
29. Конституция Российской Федерации.
30. *Кулишер И.М.* История экономического быта Западной Европы. Челябинск: Социум, 2004.
31. *Лал Д.* Непредвиденные последствия. М.: Ирисен, 2007.
32. *Ле Бон Г.* Психология народов и масс. Челябинск: Социум, 2014.
33. *Ленин В.* Оппортунизм и крах II Интернационала, 1915. ПСС (5-е). Т. 27. С. 99–128. М.: ИПЛ, 1969.
34. *Леони Б.* Свобода и закон. М.: Ирисен, 2008.

35. *Либкнехт К.* Милитаризм и антимилитаризм. 1907 (использовано издание М.: Политиздат, 1960).
36. *Лисин В., Яновский К., Жаворонков С. и др.* Институциональные ограничения современного экономического роста. М.: Дело, 2011.
37. *Макчесни Р.Д.* Исламская благотворительность и филантропия // Отечественные записки. 2006. № 4 (31): <http://www.strana-oz.ru/2006/4/islamskaya-blagotvoritelnost-i-filantropiya>.
38. *Маннергейм К.Г.Э.* Мемуары. М.: Вагриус, 1999.
39. *Маркс К., Энгельс Ф.* Манифест коммунистической партии (1848). Сочинения. 2-е изд. Т. 4. М.: Государственное издательство политической литературы, 1955.
40. *Маслов Д., Яновский К.* О некоторых свойствах наблюдаемого экономического роста в Китае // Экономическая политика. 2009. № 6. С. 147–163.
41. *Мау В., Яновский К., Жаворонков С. и др.* Импортированные институты в странах с переходной экономикой: эффективность и издержки. Научные труды. № 68. М.: ИЭПП, 2003.
42. *Мау В.* Кризис на начальной стадии: причины и проблемы // Экономическая политика. 2008. № 6. С. 52–68.
43. *Мезенцева Е. (ред.)* Гендерное равенство: поиски решения старых проблем. М.: Международная организация труда, 2003.
44. *Мизес Л. фон.* Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность. М.: Дело, 1993 (first published 1956).
45. *Мосс М.* Общества. Обмен. Личность. Труды по социальной антропологии. М.: Восточная литература РАН, 1996.
46. *Наполитан Дж.* Электоральная игра. М.: НикколоМ, 2002 («Даблдэй энд компании Инк.», Нью Йорк, 1972).
47. *Никулин С., Соколова Н.* Социальная ответственность бизнеса // Научно-культурологический журнал. 2009. № 14 (194): <http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-www.woa/wa/Main?textid=740&level1=main&level2=articles>
48. *Олсон М.* Власть и процветание. Перерастая коммунистические и капиталистические диктатуры. М.: Новое издательство, Либеральная миссия, 2012.

49. *Пайнс Р.* Собственность и свобода. М.: Московская школа политических исследований, 2000.
50. *Перегудов С.П.* Тэтчер и тэтчеризм. М.: Наука, 1996.
51. *Петухова Ю.В.* Российские СМИ о благотворительности // Социология. 2008. № 2. С. 238–248.
52. *Полтерович В.* Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. 1999. Т. 35. Вып. 2. С. 3–20.
53. *Полтерович В.* Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. 2001. № 3. С. 24–50.
54. *Попов В.* Три капельки воды: Заметки некитаиста о Китае. М.: Дело, 2002.
55. *Ротбард М.* История денежного обращения и банковского дела в США. Челябинск: Социум, 2005.
56. *Рунов А.Б.* Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук «Неоинституциональный анализ становления частной собственности в постсоветской России». М.: Высшая школа экономики, 2003: <https://www.hse.ru/sci/diss/1021375>
57. *Рэнд А.* Апология капитализма (крупный бизнес – преследуемое меньшинство) М.: Новое литературное обозрение, 2003.
58. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2007.
59. *Смит В.* Экспериментальная экономика. М.: Ирисэн, Мысль, 2008.
60. *Смит Д.А., Боргман К.* Благотворительные учреждения в европейских странах: исторический контекст // Отечественные записки. 2006. № 4(31): <http://www.strana-oz.ru/2006/4/blagotvoritelnye-uchrezhdeniya-v-evropeyskih-stranah-istoricheskiy-kontekst>
61. *Смит П.Ч.* «Закат владыки морей». М.: АСТ; Транзиткнига, 2003.
62. *Де Сото Х.У.* Деньги, банковский кредит и экономические циклы. Челябинск: Социум, 2008.
63. *Спенсер Г.* Личность и государство. М.: Социум, 2007 (английское первое издание – 1884 год).
64. *Стиглер Дж.* Гражданин и государство. Эссе о регулировании. М.: Издательство института Гайдара, 2017 (первое издание – 1975 год).
65. *Сухарев А.* (ред.). Правовые системы стран мира. М.: Норма, 2003.

66. *Тэтчер М.* Искусство управления государством. Стратегия для меняющегося мира. М.: Альпина паблишер, 2003.
67. *Федорин В.* Дорога к свободе. Беседы с Кахой Бендукидзе. М.: Новое издательство Inliberty, 2015.
68. *Филатов С., Лункин Р.* Статистика российской религиозности: магия цифр и неоднозначная реальность // Социологические исследования. 2005. № 6: http://www.isras.ru/files/File/Socis/2005-6/filatov_lunkin_religion.pdf.
69. *Фолсом Б.* Новый курс или кривая дорожка? М.: Мысль, 2012.
70. *Фридман М., Фридман Р.* Свобода выбирать. М.: Фонд «Либеральная миссия»; Новое издательство, 2007.
71. *Фридман Д.* Порядок в праве. Какое отношение экономика имеет к праву и почему это важно. М.: Издательство института Гайдара, 2017.
72. *Хайек Ф.А.* Общество свободных. Лондон: Overseas, 1990.
73. *Черчилль У.* Вторая мировая война. М.: Воениздат, 1991.
74. *Шрадер Х.* Экономическая антропология. СПб.: Петербургское востоковедение, 1999.
75. *Элликсон Р.Ч.* Порядок без права. Как соседи улаживают споры. М.: Издательство Института Гайдара, 2017 (первое издание оригинала – 1994 год).
76. *Яновский К.* Государственное образование: мотор или балласт? Обзор литературы о состоянии и истории государственного образования в США. Из доклада РАНХиГС, 2017: <https://ssrn.com/abstract=2952385>
77. *Яновский К.* Как, разрушив современную военную юстицию, восстановить потенциал сдерживания армии. Неопубликованная записка. 2015 (а): <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2612552>
78. *Яновский К., Жаворонков С., Лисин В.* Попытки модернизации в России. Судьба собственника его собственности (институциональный анализ). Неопубликованная записка. 2016: <https://ssrn.com/abstract=2732384>
79. *Яновский К., Жаворонков С. Рева Е., Тараповская К., Шульгин С., Янг Джон.* Реформа социальной сферы в России: институциональные барьеры и региональный фактор. М.: ИЭПП, Consortium for Economic Policy Research and Advice (CEPRA), Canadian international Development Agency (CIDA), 2007.

80. Яновский К., Жаворонков С., Затковецкий И. Борьба с дискриминацией на государственной службе или надежность обороны? Неопубликованная записка. 2015: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2657525>
81. Яновский К. О некоторых политических интересах, провоцирующих финансовые кризисы. Неопубликованная записка. 2015 (b): <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2696685>
82. Яновский К., Жаворонков С., Затковецкий И., Сюняев Г. Но смешивать два этих ремесла... о совместимости значительных количественно расходов на «масло» и качественных – на «пушки». Неопубликованная записка. 2012: http://instecontransit.ru/wp-content/uploads/2012/09/pure_vs_mixed_report5.pdf
83. Яновский К., Черный Д., Затковецкий И., Жаворонков С. Из новейшей истории университетов: как консервативные центры накопления человеческого капитала превратились в гнезда левого радикализма. Неопубликованная записка. 2014: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2536629>
84. Яновский К., Жаворонков С. Дорога к демократии налогоплательщика и война: «...Если захотите – это не сказка». Неопубликованная записка. 2017: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2960966>
85. Яновский К., Жаворонков С. Дополнительные материалы по истории государственного здравоохранения. Из доклада РАНХиГС, 2017: <https://ssrn.com/abstract=3029673>
86. Яновский К., Жаворонков С. Почему не может быть процветающего общества без уважаемого права наследования. Неопубликованная записка. 2018: <https://ssrn.com/abstract=2679604>
87. Яновский К., Жаворонков С. Группы, враждебные реформам и возможности компромисса. Неопубликованная записка. 2018: <https://ssrn.com/abstract=3124412>
88. Яновский К., Жаворонков С. Материалы по историю создания и попыток реформирования пенсионных систем. Неопубликованная записка. 2018.
89. Яновский К., Жаворонков С., Затковецкий И. Демократия как средство тушения пожара // Общественные науки и современность. 2007. № 2. С. 47–58.
90. Ясаи Э. де. Государство. Челябинск: Ирисен, 2016.
91. Acemoglu D., Robinson J.A. Economic Origins of Dictatorship and Democracy. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

92. *Acemoglu D., Johnson S.* Disease and Development: The Effect of Life Expectancy on Economic Growth // *Journal of Political Economy*. University of Chicago Press. 2007. Vol. 115(6). P. 925–985.
93. *Aidt T.S., Dutta J., Loukoianova E.* Democracy comes to Europe: Franchise extension and fiscal outcomes 1830–1938 // *European Economic Review*. 2006. Vol. 50. P. 249–283.
94. *Andreoni J., Payne A.* Crowding out Both Sides of the Philanthropy Market: Evidence from a Panel of Charities // *Journal Public Economics*. 2011. Vol. 95. P. 334–343.
95. *Auerbach A.J., Oreopoulos P.* Analyzing the fiscal impact of Immigration // *American Economic Review*. 1989. Vol. 89. No. 2. P. 176–180.
96. *Axelrod, R.* The Evolution of Cooperation. New York: Basic Books, 2006.
97. *Azari J.R., Smith J.K.* Unwritten Rules: Informal Institutions in Established Democracies // *Perspectives on Politics*. 2012. Vol. 10. No. 1. P. 37–55.
98. *Barro R.J.* Government Spending, Interest rates, prices and budget Deficit in the United Kingdom, 1701–1918 // *Journal of Monetary Economics*. 1987. Vol. 20. P. 221–247.
99. *Barro R.J.* Are government bonds net wealth? // *Journal of Political Economy*. 1974. Vol. 82. No. 6. P. 1095–1117.
100. *Bartels E.C.* Volunteer Police in the United States Programs, Challenges, and Legal Aspects. New York: Springer, 2014.
101. *Barton D.* Four Centuries of American Education. Aledo (TX): WallBuilder Press, 2004.
102. *Becker G.S.* Human Capital Theoretical and empirical Analysis. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
103. *Bendix H., Chernick R.* Renting the Judge // *Litigation*. 1994. Vol. 21. No. 1. P. 33–36; 55–56.
104. *Berman E., Laitin D.* Religion, terrorism and public goods: Testing the club model // *Journal of Public Economics*. 2008. Vol. 92. P. 1942–1967 .
105. *Bernstein L.* Opting Out of the Legal System: Extralegal Contractual Relations in the Diamond Industry // *Journal of Legal Studies*. 1992. Vol. 21. No. 1. P. 115–157.

106. *Bielecki Cz., Kelus J.K., Sikorska U.* The Little Conspirator. Warsaw: CDN publishers, 1983: https://bielecki.pl/wp-content/uploads/2021/04/Cz.Bielecki_The-Little-Conspirator.pdf
107. *Block W.* Are Criminal and other Background Checks Racially Discriminatory? 2013: <https://www.mises.ca/are-criminal-and-other-background-checks-racially-discriminatory/>
108. *Bonoli G.* Two Worlds of Pension Reform in Western Europe // *Comparative Politics*. 2003. Vol. 35. No. 4. P. 399–416.
109. *Borden M.* (editor). *The Antifederalist Papers* Ann Arbor, Michigan: Michigan State University Press, 1965.
110. Brand Paul, Getzler Joshua (editors). *Judges and Judging in the History of the Common Law and Civil Law From Antiquity to Modern Times* Cambridge: Cambridge University Press, 2012.
111. *Brudney V., Ferrell A.* Corporate Charitable Giving // *University of Chicago Law Review*. 2002. Vol. 69. No. 3. P. 1191–1218.
112. *Burman M.* Evidencing sexual assault: Women in the witness box // *The Journal of Community and Criminal Justice*. 2009. Vol. 56. No. 4. P. 1–20.
113. *Cardoso J. L., Lains P.* (editors) *Paying for the Liberal State. The Rise of Public Finance in Nineteenth-Century Europe.* Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
114. *Voegeli W.* *Never Enough.* NY: Encounter Books, 2012.
115. *Carnoy M., Khavenson T., Loyalka P., Schmidt W.H., Zakharov A.* Revisiting the Relationship Between International Assessment Outcomes and Educational Production: Evidence From a Longitudinal PISA-TIMSS Sample // *American Educational Research Journal*. 2016. Vol. 53. P. 1054–1085.
116. *CBO Staff Memorandum* Mandatory spending: Trends and sources of Growth. July 1992: <http://www.cbo.gov/publication/18082>
117. *Christensen B. F.* Private Justice: California's General Reference Procedure // *American Bar Foundation Research Journal*. 1982. Vol. 7. No. 1. P. 79–110.
118. *Coase R. H.* The Market for Goods and the Market for Ideas // *The American Economic Review*. 1974. Vol. 64. No. 2. Papers and Proceedings of the Eighty-sixth Annual Meeting of the American Economic Association. P. 384–391.
119. *Congleton R.D.* The Logic of Collective Action and beyond // *Public Choice*. 2015. Vol. 164. No. 3. P. 217–234.

120. Constitution of the United States of America (Bill of Rights).
121. *Crews C.W.Jr.* Ten Thousand Commandments An Annual Snapshot of the Federal Regulatory State. Washington, DC: Competitive Enterprise Institute, 2016: <https://cei.org/10KC/Chapter-1>
122. *Cutler D.M., Grant M.* The Role of Public Health Improvements in Health Advances: The 20th Century United States // *Demography*. 2005. Vol. 42 1(February 2005): 1–22.
123. *Cunningham V.* Justice Achieved: The Political Struggle of Independent Schools in British Columbia. Vancouver, BC: The Federation of Independent School Associations in BC, 2002.
124. *Department of Defense USA* Defense strategy Guidance "Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21th century Defense" January 2012: http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf
125. *Deuchar St.* Children Playing with Balloons: the ‘New History’ in British Schools – Changing History Teaching Methods to Cover Past History // *Contemporary Review*. 1997. Vol. 270. No. 1575. P. 202–205.
126. *Dove John A.* Credible commitments and constitutional constraints: state debt repudiation and default in nineteenth century America // *Constitutional Political Economy*. 2012. Vol. 23. P. 66–93.
127. *Downs, Anthony.* An Economic Theory of Democracy. New York: Harper and Row, 1957.
128. *D’Souza Dinesh* Illiberal Education: The Politics of Race and Sex on Campus. N.Y.: Free Press, 1998 (первое издание – 1991 год).
129. *Dueholm J.A.* Lincoln's Suspension of the Writ of Habeas Corpus: An Historical and Constitutional Analysis // *Journal of the Abraham Lincoln Association*. 2008. Vol. 29. No. 2. P. 47–66.
130. *Dunstan S.* Fort Eben Emael: The key to Hitler’s victory in the West. Oxford: Osprey Publishing, 2005.
131. *Ellickson R.C.* Order without Law (How Neighbors Settle Disputes) Cambridge, MA: Harvard University Press, 2009.
132. *Eloranta Jari* Warfare and Welfare? Understanding 19th and 20th Century Central Government Spending. Department of Economics. The University of Warwick. Warwick Economic Research paper No. 699, 2004.
133. *Eloranta J.* From the great illusion to the Great War: Military spending

- behaviour of the Great Powers, 1870–1913 // *European Review of Economic History*. 2007. Vol. 11. P. 255–283.
134. *Epstein R.A.* Takings: Private Property and the Power of Eminent Domain Cambridge, MA: Harvard University Press, 1985 (reprint edition).
135. *Ewig C., Kay S.J.* Postretrenchment Politics: Policy Feedback in Chile's Health and Pension Reforms // *Latin American Politics and Society*. 2011. Vol. 53. No. 4. P. 67–99.
136. *Feld L.P., Baskaran T.* Federalism, Budget Deficits and Public Debt: On the Reform of Germany's Fiscal Constitution // *Review of Law & Economics*. 2010. Vol. 6. No. 3. P. 365–393.
137. *Firey Thomas A., Slivinski Stephen.* The Return of “Starve the Beast”. The Law of Demand and the Future of Smaller Government. March 9, 2014. Public Choice Society Annual meeting 2014 (Charleston, SC).
138. *Fitzgerald J.J.* Financial Problems for Congress // *The North American Review*. 1915. Vol. 202. No. 721. P. 824–834.
139. *Folsom B. W.* The Myth of the Robber Barons: A New Look at the Rise of Big Business in America. Reston, VA: Young America's Foundation, 1991.
140. *Friedman M.* Cooperation Between Capital-Rich and Labor-Rich Countries at the conference “Liberty in the Americas: Free Trade and Beyond” keynote speech 19 May 1994, Mexico: <https://www.fff.org/explore-freedom/article/cooperation-capitalrich-laborrich-countries-part-1/>
141. *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.
142. *Gel'man V.* The Rise and Decline of Electoral Authoritarianism in Russia // *Demokratizatsiya*. 2014. Vol. 22 No. 4. P. 503–522.
143. *Gel'man V.* The Unrule of Law in the Making: The Politics of Informal Institution Building in Russia // *Europe-Asia Studies*. 2004. Vol. 56. No. 7. P. 1021–1040: http://www.isras.ru/socis_2005_6.html
144. *Geneva Convention (IV)* relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War. Geneva, 12 August 1949: <http://www.icrc.org/eng/war-and-law/treaties-customary-law/geneva-conventions/index.jsp>;
<https://www.icrc.org/rus/resources/documents/misc/geneva-convention-4.htm>

- (русский текст).
145. *Ginker T., Yanovskiy K., Zhavoronkov S.* Does a Window of Opportunity Swing Open for the Knaves When the Lords Have a Skirmish? Unpublished paper, 2014. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2529014>
 146. *Grech A.G.* The Possible Impact of Pension Age Changes on Malta's Potential Output. Central Bank of Malta Policy Note. April 2016.
 147. *Haaretz* (editorial), Israel must stop boycotting International Criminal Court Joining the International Criminal Court at The Hague would place Israel on the side of enlightened nations: <http://www.haaretz.com/print-edition/opinion/israel-must-stop-boycotting-international-criminal-court-1.265600>, January 06, 2010.
 148. *Hasisi B., Margalioth Y., Orgad L.* Ethnic Profiling In Airport Screening: Lessons From Israel, 1968–2010 // *American Law and Economics Review*. 2014. Vol. 2. P. 1–44.
 149. Hillman, A.L., "Expressive behavior in economics and politics", // *European Journal of Political Economy* Vol. 26, issue 4 (2010), pp. 403-418
 150. *Hirshleifer J.* The Dark Side of the Force. Economic Foundation of Conflict Theory. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
 151. *Hogberg D.* Medicare's Victims: How the U.S. Government's Largest Health Care Program Harms Patients and Impairs Physicians. Washington, DC.: National Center for Public Policy Research, 2015.
 152. *Holcombe R.G., Lacombe D.J.* Factors underlying the growth of local government in the 19th century United States // *Public Choice*. 2004. Vol. 120. P. 359–377.
 153. *Hoppe Hans-Hermann* The Myth of National Defense: Essays on the Theory and History of Security Production. Auburn, AL: Mises Institute, 2003.
 154. *Hoppe Hans-Hermann.* On The Ultimate Justification of The Ethics of Private Property. In *The Economics and Ethics of Private Property*. Auburn, AL: Norwell, MA: Mises Institute, Kluwer Academic Publishers, 1993.
 155. *Hoppe Hans-Hermann.* Private production of Defense Essays in Political Economy. Auburn, AL: Mises Institute, 1999.
 156. *Hoppe Hans-Hermann.* The Private Production of Defense. Auburn, AL: Mises Institute, 2009.
 157. *Hoppe Hans-Hermann.* The Case for Free Trade and Restricted Immigration // *Journal of Libertarian Studies*. 1998. Vol. 13. No. 2. P. 221–233.

158. *Hoselitz B.F.* Advanced and Underdeveloped Countries: A Study in Development Contrasts in *W. B. Hamilton (ed.)* The Transfer of institutions, Durham: Duke University Press, 1964. P. 27–58.
159. *Human Rights Watch Hungary: New Constitution Enshrines Discrimination* April 19, 2011, press- release: <http://www.hrw.org/news/2011/04/19/hungary-new-constitution-enshrines-discrimination>
160. *Hummel J.R.* National Goods Versus Public Goods: Defense, Disarmament and Free Riders // *The Review of Austrian Economics*. 1990. Vol. 4. P. 88–122.
161. *Hungerman D., Gruber J.* Faith Based Charity and Crowd Out During the Great Depression // *Journal of Public Economics*. 2007. Vol. 91. P. 1043–1069.
162. *Hungerman D.* Are Church and State Substitutes? Evidence from the Welfare Reform // *Journal of Public Economics*. 2005. Vol. 89. P. 2245–2267.
163. *Hunter G.* The Transfer of Institutions from Developed to Developing Countries // *African Affairs*. 1968. Vol. 67. No. 266. P. 3–10.
164. *IMF Georgia*. Fourth Review Under the Stand-By Arrangement and Request for Modification of Performance Criterion. Release: December, 2010. IMF Country Report No. 10/83: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2009/cr09331.pdf>:
165. *Keefer P.* Democratization and clientelism: Why are young democracies badly governed? Development Research Group – The World Bank. October 1, 2003: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/8940>
166. *Keiler J. F.* The End of Proportionality. March 10, 2011: https://www.army.mil/article/25298/the_end_of_proportionality
https://www.army.mil/article/25298/the_end_of_proportionality, July 31, 2009.
167. *Klitgaard M.* The Politics of Introducing Vouchers in American and Swedish Schools Department of Political Science Centre for Welfare State Research University of Southern Denmark Prepared for presentation at the European Consortium for Political Research joint session, May 7–12, Helsinki 2007: <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/8d8c1fa1-6ab7-4f84-9173-e3eaddcbc0d9.pdf>
169. *Kroenig M.* The Logic of American Nuclear Strategy: Why Strategic Superiority Matters. New York: Oxford University Press, 2018.
170. *Krugman P., Scheppele K.* Hungary's Constitutional Revolution December 19, 2011 // *Krugman's New York Times blog*: <http://krugman.blogs.nytimes.com/2011/12/19/hungarys-constitutional-revolution/>

- http://krugman.blogs.nytimes.com/2011/12/19/hungarys-constitutional-revolution/?_php=true&_type=blogs&_php=true&_type=blogs&_r=1
171. *Kuznets S.* Modern Economic Growth. New Haven, CT: Yale University Press, 1966.
 172. *La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A.* The Economic Consequences of Legal Origins // Journal of Economic Literature. 2008. Vol. 46. No. 2. P. 285–332.
 173. *La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny Robert W.* Legal determinants of External Finance // The Journal of Finance. 1997. Vol. 52 No. 3. P. 1131–1150.
 174. *La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer F., Vishny R.* Law and Finance // The Journal of Political Economy. 1998. Vol. 106. No. 6. P. 1113–1155.
 175. *Laury S. K., Walker J.M., Williams A.W.* The Voluntary Provision of a Pure Public Good with Diminishing Marginal Returns // Public Choice. 1999. Vol. 99. No. 1/2. P. 139–160.
 176. *Lerner, D., Pevsner, L.* The passing of traditional society: Modernizing the middle east. New York: The Free Press of The Macmillan Co., 1964.
 177. *Letunova T., Shestakov D., Yanovskiy K.* Family Crisis: Reference Materials, June 15, 2014: <http://ssrn.com/abstract=2450816><http://ssrn.com/abstract=2450816>
 178. *Levitt M.* Hamas: Politics, Charity, and Terrorism in the Service of Jihad. New Haven, CN: Yale University Press, 2006 – A Kindle Edition.
 179. *Liav O.* The preamble in constitutional interpretation // International Journal of Constitutional Law. 2010. Vol. 8. No. 4. P. 714–738.
 180. *Marceau L.* Commercial Arbitration in international business // The Business Lawyer. 1967. Vol. 22. No. 4. P. 1175–1184.
 181. *McGuinn P.J.* No Child Left Behind and the Transformation of Federal Education Policy, 1965–2005 (Studies in Government & Public Policy). Lawrence, KS: University Press of Kansas, 2006.
 182. *Meagher K.* Introduction: Special Issue on 'Informal Institutions and Development in Africa' // Africa Spectrum. 2007. Vol. 42. No. 3. P. 405–418.
 183. *Meisels T.* The Trouble with Terror: Liberty, Security, and the Response to Terrorism. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.

184. *Merriam D.H., Ross M.M. (Editors)* Eminent Domain Use and Abuse: Kelo in Context. Chicago, IL: American Bar Association, 2006.
185. *Mitchell B.R.* International Historical Statistics 1750–2005: 3-Vol Set (International Historical Statistics Africa, Asia and Oceania, 6th edition). N.Y.: Palgrave Macmillan, 2007 .
186. *Murphy K.M., Shleifer A., Vishny R.W.* The Allocation of Talent: Implications for Growth // Quarterly Journal of Economics. 1991. Vol. CVI. P. 503–530.
187. *Nagaraj Sheila* The Marriage of Family Law and Private Judging in California // The Yale Law Journal. 2007. Vol. 116. No. 7. P. 1615–1623.
188. *Nalepa M., Kaminski M.* Judging Transitional Justice: A New Criterion For Evaluating Truth Revelation Procedures // Journal of Conflict Resolution. 2006. Vol. 50. P. 383–408.
189. *Navot Suzie.* Constitutional Law of Israel. Alphen aan den Rijn: Kluwer Law International, 2007.
190. *Niskanen W.* Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine-Altherton, 1971.
191. *Niskanen W.* The Soft Infrastructure of a Market Economy // Cato Journal. 1991. Vol. 11. No. 2. P. 233–238.
192. *Niskanen W.* 2006. Limiting Government: The Failure of ‘Starve the Beast // Cato Journal. 2006. Vol. 26. No. 3. P. 553–558.
193. *Noguchi H., Satoshi S.* Do Non-Profit Operators Provide Higher Quality of Care? Evidence from Micro-Level Data for Japan’s Long-term Care Industry // Hitotsubashi Journal of Economics. 2006. Vol. 47. No. 1. P. 125–135.
194. *Nussbaum A.* Treaties on Commercial Arbitration: A Test of International Private-Law // Legislation Harvard Law Review. 1942. Vol. 56. No. 2. P. 219–244.
195. *O’Bernie K.* Women Who Make the World Worse: and How Their Radical Feminist Assault Is Ruining Our Schools, Families, Military, and Sports. N.Y.: Sentinel, 2005.
196. *O’Donnell G.* Polyarchies and (Un)Rule of Law in Latin America. Paper presented at the Meeting of the Latin American Studies Association, Chicago, September 1998: <http://archives.cerium.ca/IMG/pdf/Odonnell-2.pdf>
197. *Oleinik A.* Transfer of Institutions: Actors and Constraints – The Russian Case in a Global Context' HWWA Discussion paper #320 2005. Hamburg Institute

- of International Economics: <https://ideas.repec.org/p/zbw/hwwadp/26333.html>
<https://ideas.repec.org/p/zbw/hwwadp/26333.html>
198. *Olson M.* The Rise and decline of nations. New Haven, CT: Yale University Press, 1982.
 199. *Poller N.* Mayhem in Norway: http://www.americanthinker.com/2011/07/mayhem_in_norway.html
 200. *Posner R.* Economic Analysis of Law. Boston, MA: Little, Brown, 1973.
 201. *Przeworski A., Alvarez M. E., Cheibub J.A. Limongi F.* Democracy and Development. Political institutions and Well-Being in the World, 1950–1990. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
 202. *Raven R. D.* Private Judging: a Challenge to public Justice American // Bar Association Journal. 1988. Vol. 74. No. 9. P. 8.
 203. *Reaves Brian A., Local Police Departments.* Personnel, Policies, and Practices. Bureau of Justice Statistics May 14, 2015. NCJ 248677: <https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/lpd13ppp.pdf>
 204. *Regan L., Kelly L.* Rape: Still a forgotten issue. Child and Woman Abuse. Studies Unit London Metropolitan University September 2003: <https://www.amazon.com/Rape-Forgotten-Briefing-Strengthening-Consolidating/dp/0954480333>
 205. *Reinhart C.M., Sbrancia M.B.* The Liquidation of Government Debt IMF working papers WP/15/7 January, 2015: <https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/res2/pdf/crbs.pdf>
<https://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/res2/pdf/crbs.pdf>
 206. *Ricardo D.* Principles of Political Economy and Taxation. London: John Murray, 1821: <http://www.econlib.org/library/Ricardo/ricP.html>
<http://www.econlib.org/library/Ricardo/ricP.html>
 207. *Rosenzweig P.* The Over-Criminalization of Social and Economic Conduct. Heritage Foundation. Legal Memorandum. No. 7. April 17, 2003: <http://www.heritage.org/Research/LegalIssues/lm7.cfm>
 208. *Rotenberg V.S.* Religious Education and Prevention of Learned Helplessness and Depression: Theoretical Consideration // *Activitas Nervosa Superior*. 2012. Vol. 54. No. 1–2. P. 1–9.
 209. *Roudik P.* Georgia: Constitutional Amendments Discussed in Parliament. The Law Library of Congress: http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205402264_text

- http://www.loc.gov/lawweb/servlet/lloc_news?disp3_l205402264_text, Sept. 23, 2010.
210. *Rowntree B. S.* Poverty: A study of town life. London: Macmillan, 1901.
211. *Roy T.* Economic History and Modern India: Redefining the Link // Journal of Economic Perspectives. 2002. Vol. 16. No. 3. P. 109–130.
212. *Ruane K.A.* Net Neutrality: Selected Legal Issues Raised by the FCC’s Open Internet Order June 12, 2015: <https://fas.org/sgp/crs/misc/R43971.pdf>
<https://fas.org/sgp/crs/misc/R43971.pdf>
213. *Rubin P.H.P.* The Assault on the First Amendment: Public Choice and Political Correctness // The Cato Journal. 1994. Vol. 14. No. 1. P. 23–36.
214. *Sa'Adah A.* Regime Change: Lessons from Germany on Justice, Institution Building, and Democracy // The Journal of Conflict Resolution. 2006. Vol. 50, No. 3. P. 303–323.
215. *Sassen S.* The new new deal. Open Democracy, 23 September 2008:
<http://www.opendemocracy.net/article/the-new-new-deal>
<http://www.opendemocracy.net/article/the-new-new-deal>
216. *Scalia A.* A Matter of Interpretation: Federal Courts and the Law: Federal Courts and the Law (University Center for Human Values). Princeton, NJ: Princeton University Press, 1997.
217. *Schulz J.* The Risks of Pension Privatization in Britain // Challenge. 2000. Vol. 43. No. 1. P. 93–104.
218. *Schweikart L., Allen M.* A Patriot's History of the United States: From Columbus's Great Discovery to the War on Terror. N.Y.: Penguin Group US, Sentinel, 2007.
219. *Sharansky N.* Defending Identity: Its Indispensable Role in Protecting Democracy. N.Y.: Public Affairs, 2008.
220. *Sheingold B., Hahn J.A.* The history of healthcare quality: The first 100 years 1860–1960 // International Journal of Africa Nursing Sciences. 2014. Vol. 1. P. 18–22.
221. *Smith V.L.* Experiments with a Decentralized Mechanism for Public Good Decisions // The American Economic Review. 1980. Vol. 70. No. 4. P. 584–599.
222. *Smith H.* Men on Strike: Why Men Are Boycotting Marriage, Fatherhood, and the American Dream – and Why It Matters. N.Y.: Encounter Books, 2014.

223. *Socol Y., Yanovskiy M., Bronshtein M.* Challenges of a Multi-Polar Nuclear World // *Defence and Strategy*. 2012. Vol. 12. No. 1. P. 27–40³⁸⁸.
224. *Solomon B.* *FDR v. The Constitution*. N.Y.: Bloomsbury Publishing Plc., 2009.
225. *Somin Ilya* "The Grasping Hand: "Kelo v. City of New London" and the Limits of Eminent Domain. Chicago, IL: University Of Chicago Press, 2015.
226. *Somin I.* *Democracy and Political Ignorance: Why Smaller Government Is Smarter*. Redwood City: Stanford University Press, 2013.
227. *Spencer H.* *The Man Versus The State, with Six Essays on Government, Society, and Freedom*. Indianapolis: Liberty Classics, 1981 (1884³⁸⁹).
228. *Spring B., Bendikova M.* Israel and the Iron Dome System: A Lesson for the United States, September 26, 2011: <http://www.heritage.org/research/reports/2011/09/israel-and-the-iron-dome-system-a-lesson-for-the-united-states>
229. *Stigler G.J.* Director's Law of Public Income Redistribution // *Journal of Law and Economics*. 1970. Vol. 13. P. 1–10.
230. *Stock A.J.* Affirmative Action: A German Perspective on the Promotion of Women's Rights with Regard to Employment // *Journal of Law and Society*. 2006. Vol. 33. No. 1. P. 59–73.
231. *Stoll J.D.* Norway Police Chief Resigns After Breivik Report // *Wall Street Journal for Europe* August, 16 on-line version: <http://online.wsj.com/article/SB10000872396390444508504577593811979684898.html#articleTabs%3Darticle>; <http://europe.wsj.com/home-page>
232. *Strang, L.J.* Originalism, the Declaration of Independence, and the Constitution: A Unique Role in Constitutional Interpretation? // *Penn State Law Review*. 2006. Vol. 111 P. 413.
233. *Strauss D.A.* *The Living Constitution (Inalienable Rights)*. N.Y.: Oxford University Press, 2010.
234. *Tanzi V., Schuknecht L.* *Public Spending in the 20th Century: A Global*

³⁸⁸ Доступно онлайн: <http://www.obranaastrategie.cz/en/archive/volume-2012/1-2012/articles/challenges-of-a-multi-polar-nuclear-world.html>

³⁸⁹ First published 1884: <http://www.econlib.org/library/LFBooks/Spencer/spnMvS.html>; см. также русское издание Г. Спенсер «Личность и государство». М.: Социум, 2007.

- Perspective. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
235. *Tavares J., Wacziarg R.* How democracy affects growth // *European Economic Review*. 2001. Vol. 45 P. 1341–1378.
236. *Tucker G.J.* Reports of cases argued and determined in the Surrogate’s Court of the County of New York. Vol. I. New York, Albany, N.Y.: Banks & Brothers, 1870³⁹⁰.
237. *Tullock G.* The Politics of Bureaucracy. Selected works. Vol. 6 «Bureaucracy». Indianapolis: Liberty Fund, 2005³⁹¹.
238. *U.S. Department of Justice, Office of Community Oriented Policing.* ‘Impact of Economic Downturn, 2010’: http://www.ncdsv.org/images/COPS_ImpactOfTheEconomicDownturnOnAmericanPoliceAgencies_10-2011.pdf
http://www.ncdsv.org/images/COPS_ImpactOfTheEconomicDownturnOnAmericanPoliceAgencies_10-2011.pdf Accessed July 25, 2016.
239. *Verheugen G. Vice-President of the European Commission responsible for Enterprise and Industry.* Corporate Social Responsibility Essential for Public Trust in Business. Brussels 10th February 2009: http://ec.europa.eu/enterprise/csr/documents/stakeholder_forum/csrforumspeech_onlineversion.pdf
http://ec.europa.eu/enterprise/csr/documents/stakeholder_forum/csrforumspeech_onlineversion.pdf
240. *Voegeli W.* Never Enough. N.Y.: Encounter Books, 2010.
241. *Volokh E., Shapiro I., Carpenter D.* On Petition For A Writ Of Certiorari. To The New Mexico Supreme Court Brief of Amici Curiae Cato Institute and Dale Carpenter, in Support of Petitioner Cato Institute, 2013: <http://www.adfmedia.org/files/ElaneAmicusCato.pdf>
<http://www.adfmedia.org/files/ElaneAmicusCato.pdf>
242. *Walsh B.W., Joslyn T.M.* Without Intent: How Congress is Eroding the Criminal Intent Requirement in Federal Law. Washington, DC: The Heritage Foundation. National Association of Criminal Defense Lawyers, 2010.

³⁹⁰ <https://pulsesearch.princeton.edu/catalog/5722711>

³⁹¹ Первое издание вышло в издательстве Public Affairs Press в 1965 году.

243. Walzer M. *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*. N.Y.: Basic Books, 1977.
244. Walzer M. *The Gaza War and Proportionality* *The Gaza War and Proportionality* January 8, 2009: https://www.dissentmagazine.org/online_articles/the-gaza-war-and-proportionality https://www.dissentmagazine.org/online_articles/the-gaza-war-and-proportionality проверено 1 ноября 2017 года.
245. Yanovskiy M., Zatskovetsky I. *How Safe Is It, to Confuse Defense with Care?* Unpublished paper. 2013. March 20: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2236354>
246. Yanovskiy K., Shulgin S. *Institutions, Democracy and Growth in the very Long Run* // *Acta Oeconomica*. 2013. Vol. 63. No. 4. P. 493–510³⁹².
247. Yanovskiy M., Ginker T. *A Proposal for a More Objective Measure of De Facto Constitutional Constraints* // *Journal of Constitutional Political Economy*. 2017. Vol. 28. No. 4. P. 311–320.
248. Yanovskiy Moshe, Shestakov Daniel, Zhavoronkov Sergei. *The Limits of Governmental Intervention: Some Ways How Government Belongs in the Bedroom and Nursery*. Unpublished paper. 2013 December 20: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2370281>³⁹³
249. Yanovskiy Moshe, Zatskovetsky Iliia. *How Butter beats the Guns* // *Defence & Strategy*. 2017. Vol. 17. No. 1. P. 141–154³⁹⁴.
250. Yanovskiy M. *Does Government crowd out the Family? Rethinking the gender perspective according to the free thought (free society decline). Derecho y religión, .No 18, 2023 (Issue dedicated to: Perspectiva de género y libertad religiosa; article in English), pp. 123-140. Исправленная версия доступна: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4829949>*
251. Yanovskiy Moshe, Zhavoronkov Sergei. (2018) *Universal Suffrage: The Century of Corrupting Incentives? New Perspectives on Political Economy Vol. 14,*

³⁹² Передактированная версия публикации доступна здесь:

<http://profil.ranepa.ru/docs/pubs/p22/56d438d2eae7.pdf>

³⁹³ Первая версия доклада подготовлена для конференции по теории общественного выбора (Public Choice Society) в марте 2014 года в Чарльстоне (Charleston, SC).

³⁹⁴ Доступна по адресу: <http://www.obranaastrategie.cz/en/archive/volume-2017/1-2017/articles/how-butter-beats-the-guns.html>

No 1-2, 2018, pp. 63-89 <https://doi.org/10.62374/gtbs9e20> or
<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3436438>

252. Yanovskiy M., Zhavoronkov S. Electoral Demand for Secure Private Property: On the Edge of Human Capital and Institutions (March 23, 2013). (1st version: Report for 2011 Public Choice Annual conference) Available at SSRN: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2238507>
253. Zatskovetsky I., Yanovskiy M., Zhavoronkov S., Ginker T. The Evolving Priorities of the Israeli Left: From Social Justice to Security and Back April 15, 2014. 1st version had been presented at 2012 Miami Public Choice Annual Conference: <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2425418><http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2425418>
254. Zhavoronkov, Sergei, Yanovskiy, Konstantin, Political Institutions: From Yeltsin to Medvedev (August 6, 2012): <http://ssrn.com/abstract=2125185>
255. Zimbardo P., Coulombe N. Man, Interrupted: Why Young Men Are Struggling & What We Can Do About It. Newburyport, MA: Conari Press, 2016.