

Ф. А. ХАЙЕК

Общество свободных



ОБЩЕСТВО СВОБОДНЫХ

F.A.Hayek

**THE POLITICAL
ORDER OF
A FREE PEOPLE**

Translated from English by Aleksandr Kustarev

Edited by Yuri Kolker

With an introduction and notes
by Eamonn Butler

**Overseas Publications Interchange Ltd
London 1990**

Ф. А. Хайек

ОБЩЕСТВО СВОБОДНЫХ

Перевод с английского Александра Кустарева

Под редакцией Юрия Колкера

Предисловие и пояснения к русскому изданию
Эмона Батлера

**Overseas Publications Interchange Ltd
London 1990**

F.A.Hayek: OBSHCHESTVO SVOBODNYKH
Translated from English by Aleksandr Kustarev
Edited by Yuri Kolker
With an introduction and notes by Eamonn Butler

First Russian edition published in 1990
by Overseas Publications Interchange Ltd
8 Queen Anne's Gardens, London W4 1TU, England

First published in English under the title
"The Political Order of a Free People"
(volume 3 of "Law, Legislation and Liberty"),
Routledge & Kegan Paul, London 1979

Copyright © F.A.Hayek, 1979 & 1990
Copyright © Russian edition
Overseas Publications Interchange Ltd, 1990

All rights reserved

No part of this publication may be reproduced,
in any form or by any means, without permission

ISBN 1 870128 67 2

Cover design by Andrzej Krauze

Printed and bound in Israel

...Конституция, которая обеспечивает максимально возможную свободу посредством законоуложения, сочетающего свободу каждого со свободой всех.

Иммануил Кант

ПРЕДИСЛОВИЕ К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ

Лауреат Нобелевской премии по экономике за 1974 год Фридрих А.Хайек больше чем кто-либо из его современников помог нынешнему поколению осознать природу свободного общества и ошибки коллективизма.

Хайек родился в Вене в 1899 году. Получив в Венском университете диплом доктора права и политических наук, он затем занялся экономикой и в 1929 году выпустил книгу о значении кредитной экспансии для циклов деловой активности. На нее обратили внимание в Лондонской школе экономики, куда он в 1931 году и был приглашен на должность профессора. Затем последовали две книги: о значении структур цен в производстве и по теории капитала. К 1941 году Хайек был известен как значительный, набирающий силу экономист. Но умом исследователя все более овладевали социальные и политические проблемы.

Хайек как критик социализма

После первой мировой войны неуклонно возрастал интеллектуальный авторитет социализма. Общественное мнение эпохи единодушно сходилось на необходимости экономического планирования, установления целей для производства и его роста, широких государственных программ социального страхования и перераспределения доходов.

Хайек к этому консенсусу не присоединился. В

написанной во время второй мировой войны книге "Дорога к рабству", оказавшей и продолжающей оказывать сильное влияние на умы, он показал, что социализм устанавливается отнюдь не естественным образом. Даже сравнительно небольшой объем экономического планирования требует создания целой машины принуждения, заставляющей людей действовать по указке ради разработанного коллективом плана.

Каковы бы ни были их идеалистические побуждения, приступая к планированию, социалисты обнаруживают, что им приходится брать под свой контроль все большее число аспектов человеческой жизни, ибо результаты индивидуальных действий в одном секторе ведут к срыву коллективных целей в другом. Когда же аппарат контроля достигает известной степени полноты, он выдвигает политических лидеров, более интересующихся диктаторской властью, чем социалистическими идеалами. Так визионеры оказываются увлечены по пути тоталитаризма, которого никто из них не хотел.

Книга Хайека сразу же стала популярна в Европе и Америке, где она разошлась небывалым для такого рода книг тиражом. Разумеется, она появилась слишком поздно для того, чтобы изменить строй мыслей создателей социалистических обществ послевоенной Европы, чьи интеллектуальные попутчики на Западе нашли ее шокирующей и вздорной. И все же многих (особенно молодых) людей она заставила пересмотреть свои взгляды - и стала знаменем тех, кого не удовлетворяло фешенебельное социалистическое единодушие эпохи.

Очерк свободного общества

Но Хайек не ограничился критикой: в 1947 году он основал международное научное общество, объединившее наиболее убежденных и деятельных поборников человеческой свободы. Названное Обществом Монт-

Пелерина, по имени места, где оно провело свое первое заседание, общество это существует и по сей день - в качестве центра интеллектуального движения, к которому примкнули многие видные экономисты и социальные философы.

Другим позитивным шагом Хайека стала опубликованная им в 1960 году книга "Конституция свободы", в которой он основательно пересматривает принципы и определяемую ими жизнь свободного общества. В ней Хайек показывает, насколько сложна структура человеческого общества; показывает, что ни одно индивидуальное сознание не в состоянии хотя бы вместить и осмыслить ее, не говоря уже о планировании. Общество справляется с новыми проблемами, приспосабливается к ним, перестраивается, растет и развивается именно потому, что оно свободно от какого бы то ни было порядка, навязанного социалистами-плановиками.

В книге исследуются правовые рамки, необходимые для поддержания такого либерального общества, включая развитую Хайеком концепцию правления закона. Хайек настаивает на том, что люди должны быть связаны только общими, ко всем в равной мере применимыми правилами; что они - не пешки на шахматной доске экономики. И далее Хайек рассматривает некоторые экономические институты, необходимые для построения общества с минимальным принуждением.

Хайек о сущности человеческого общества

Продолжая развивать эти положения, Хайек публикует между 1973 и 1979 годами трехтомный труд "Закон, законодательство и свобода".

Главная идея этого труда такова: действенные экономические и социальные институты, будучи, несомненно, результатом человеческой деятельности, в то же время не являются результатом сознательного

проектирования и планирования. Наоборот, эти формирующие общество институты растут и развиваются в процессе тесного взаимодействия, торговли и сотрудничества между людьми. Все это, в свою очередь, становится возможным благодаря соблюдению некоторых правил; таких, например, как закон собственности и контракта, и правила эти не создаются мудрецами, а *открываются*. Мы постепенно открываем полезные для нас правила и институты и отказываемся от прочих. Социалистическое допущение о том, что весь этот живой процесс можно заменить созданными по нашему собственному измышлению институтами плановой экономики, есть (по словам Хайека, вынесенным им в заглавие его последней книги) "роковое заблуждение".

Порядок без приказов

Эту идею Хайека, быть может, нелегко схватить из-за ее словесной формулировки. С античных времен мы привычно (хотя и ошибочно) делим явления внешнего мира на "естественные" и "искусственные". В первую категорию попадает все незапланированное, нерегулярное, лишенное структуры, спонтанное; во вторую - все запланированное, регулярное, имеющее структуру.

Но, говорит Хайек, такое деление игнорирует третью группу явлений, которые нельзя назвать ни естественными, ни искусственными, и как раз к ним относятся общественные институты. Хотя у этих последних имеются все признаки структуры, но они не были изобретены или запланированы сознательно.

Аналогией им может служить человеческий язык. Несмотря на сложную грамматику, общепринятые правила словоупотребления и высокоупорядоченную структуру языка, никто не станет утверждать, что язык изобретен каким-либо ученым индивидом или советом. Он просто вырос, развился и сохранился, потому что

оказался полезен. Другой пример: пчелы или термиты действуют очень упорядоченно, образуя многочисленные и сложные общества, - но нам пришлось бы не на шутку напрячь наше воображение, чтобы предположить, что у какой-либо особи в улье или термитнике был рациональный план развития всего сообщества или что кто-то там отдает руководящие распоряжения.

Разумеется, в поведении каждого насекомого различима определенная регулярность, подобная правилам грамматики. Абсолютно случайные действия или случайный выбор слов не ведут к возникновению какого-либо порядка. Однако связь между регулярностью поведения индивидов и возникающим в результате их активности всеобъемлющим порядком не является ни очевидной, ни легко постижимой.

Например, трудно было бы ожидать, что последовательно эгоистические действия индивидов приводят к возникновению общества, имеющего все признаки общества сотрудничества и взаимной выгоды, - но очень часто именно так и происходит. Простым примером этому служит постепенное протаптывание тропинки. Человек идет по следам другого, потому что так ему легче: он исходит исключительно из эгоистических интересов. Но после того, как одним и тем же путем прошло несколько человек, возникает тропинка, впредь облегчающая путь для всех пешеходов. Никто не собирался создавать тропинку. Она возникла как результат стремления к личному удобству ничем не связанных друг с другом людей.

Именно потому, что связь между индивидуальным поведением и всеобъемлющим порядком так трудно поддается предсказанию, нам и не следует думать, что, заставляя людей действовать определенным образом, мы создадим действительно жизнеспособное общество. Попытки построить общество на основе какого-либо измышленного плана до сих пор заканчивались устрашающими провалами.

Мудрость правил

Революционеры, говорил Хайек, пытающиеся полностью обновить общество, обыкновенно терпят поражения потому, что не признают наследственной мудрости наших традиций и общественных институтов. В повседневной жизни мы обнаруживаем, что некоторые наши привычки приносят нам пользу; мы развиваем их в себе и поощряем в других. С течением времени мы обнаруживаем новые возможности усовершенствовать нашу практику - и закрепляем наши находки в правилах поведения и институтах, которые мы передаем следующим поколениям. Таким образом, обычаи, правила, ценности, законы и институты аккумулируют в себе опыт и мудрость множества индивидов, накопленные за многие и многие годы.

Но так же точно грамматические правила нашего языка, которым мы пользуемся, правила, соблюдение которых ведет к возникновению хорошо работающего общества, едва уловимы, покоятся на дне нашего сознания. Мы следуем им без мысли о них, но видим, когда они нарушаются. Нам нет никакой надобности составлять список этих правил, да это, вероятно, и не удалось бы нам, задайся мы такой целью. Мы не понимаем и не испытываем потребности понять, какую именно роль играет данное правило во всеобъемлющем порядке языка или общества. Правила установились и сохраняются, потому что они работают.

В самом деле, возможности нашего разума были бы нами самонадеянно преувеличены, если бы мы полагали, что можем попросту смести существующий порядок, со всеми его тончайшими механизмами, со всеми знаниями, мудростью, закрепленными в его правилах, и заменить его новым порядком, от начала и до конца спроектированным нами заново. Опыт подтверждает обоснованность такого скептицизма.

Закон свободного общества

Свободное общество не нуждается в распоряжениях центральной власти. Оно работает, и работает хорошо, потому что члены общества принимают некие универсальные правила, которые складывались в течение долгих лет и вместе образовали систему, продуцирующую жизнеспособный всеобъемлющий порядок.

Таким образом, закон, на котором стоит свободное общество, имеет совершенно иное происхождение, нежели закон, на котором стоит командная экономика. Разработка этого вопроса составит основное содержание книги "Правила и порядок", первой в трилогии Хайека.

Мы склонны видеть "закон" в любом решении монарха, парламента или судей, тогда как между ними имеются существенные различия. В свободном обществе всегда существует некая общая основа всякой деятельности, некая система правил. Роль судей в судах - исследовать эти сложившиеся в поколениях правила поведения, разъяснять их людям и регулировать их значение в зависимости от обстоятельств. Это - процесс уточнения и согласования существующего свода правил.

Следовательно, в свободном обществе судьи, разбирая судебные дела, заняты постоянной кристаллизацией наших интуитивных и невысказанных представлений о справедливости. Они *не создают* новых законов, но пытаются *открыть* реальное содержание правил справедливого поведения.

Парламенты и даже монархи часто делают то же самое. Иногда полезно свести массу судебных решений к простой формулировке, указывающей, какого поведения закон ожидает от людей. Но и такие формулировки лишь *следуют* тому, что сами люди считают справедливым, а не создают новых канонов справедливости.

Совершенно другое дело, когда парламенты или же политические руководители отдают распоряжения

осуществить какой-либо коллективный план. В этом случае мы как раз имеем дело с попыткой создать новый свод правил. Вместо установления обязательных для всех правил они могут отдавать приказы, требующие конкретных действий от индивидов и ведомств, что еще далее отстоит от принципов свободного общества. Они, таким образом, не пытаются кристаллизовать существующие представления о справедливости, а хотят установить совершенно новый свод правил и совершенно новый общественный порядок.

Правление закона

Попытки создать совершенно новое общество чрезвычайно опасны. Этой теме Хайек посвящает книгу "Мираж социальной справедливости", второй том трилогии "Закон, законодательство и свобода".

Свободное общество работает в условиях закона, который равно приложим ко всем, включая правительство. Ожидается, что люди будут действовать согласно универсальным правилам, а не подчиняться приказам, издаваемым с целью получить конкретный результат. Судья решает всякий спор согласно существующему духу самых общих законов. Если он отбросит эти универсальные правила и будет принимать решения в зависимости от того, какой исход дела представляется ему желательным или в зависимости от каких-то особых целей, уважение к закону скоро пропадет.

В условиях правления закона обществом приняты универсальные и нелицеприятные правила справедливости. Правила социальной игры фиксированы, однако мы не пытаемся определить заранее, кто должен выйти в ней победителем и каков будет конечный результат.

Настоящая опасность социалистической концепции состоит в том, что социалистическое правительство не может быть связано общими правилами. Оно должно иметь

возможность отдавать конкретные распоряжения конкретным людям, подходя к ним по-разному в процессе достижения неких всеохватных идеалов. Его власть над индивидами не может быть ограничена, если индивиды подчинены осуществлению намеченных целей. Возможности произвола и извращений с очевидностью присутствуют в самой природе такой власти.

Конституция либерального государства

Настоящий, третий том трилогии Хайека называется "Общество свободных" (дословно: "Политический строй свободного мира" - прим. ред.) . В нем ученый намечает конституционную рамку, которая могла бы обеспечить правление закона и предотвратить перерождение общества свободных в общество рабов.

Демократические институты являются, конечно, известной гарантией против произвола властей, но они не всегда нейтральны. В западных обществах группы интересов лоббируют своих депутатов, требуя специальных привилегий, субсидий и налоговых льгот, или такого регулирования рынка и производства, чтобы не пустить новых конкурентов в свою сферу.

Такие преимущества столь выгодны для некоторых групп, что в борьбе за них люди готовы потратить массу энергии. Общественность почти никогда не сопротивляется этому, ибо поправки группам интересов для среднего гражданина означают лишь *незначительное*, иногда почти незаметное повышение налогов. Но в результате бесконечной череды поправок разным группам западные правительства способны порою поднять налоговые ставки так высоко, что у людей исчезает стимул к предпринимательству. Одновременно и власть правительств над экономикой распространяется далее, чем кто бы то ни было мог пожелать.

Широко распространенное убеждение в том, что

представительные собрания, раз уж они избраны народом и опираются на его авторитет, могут принимать любые меры, которые сочтут нужными, может привести к еще худшим последствиям. Ничем не ограниченный парламент неизбежно превращается в орудие подавления.

Поэтому Хайек и предлагает конституционную систему, подчиняющую правительство закону и лишаящее административную власть парламента возможности служить интересам отдельных групп и подавлять меньшинства.

Хайек предлагает два представительных собрания: одно для разработки кодекса справедливости, или, иначе, для кристаллизации универсальных правил поведения, которые будут обеспечивать исправную работу свободного общества; другое - для осуществления правительственных служб и налогообложения. При этом хотя конкретные функции второго собрания заранее не определены, но находящаяся в его руках принудительная власть будет ограничена выработанными первым собранием правилами справедливости, так что исполнительная власть не сможет действовать на руку отдельным группам или притеснять меньшинства.

Заключение

Согласно Хайеку, наши правила и обычаи, институты собственности и контракта, а также такие ценности, как честность и мир, - все они укоренились в силу своей целесообразности. Именно благодаря им существует и развивается свободное общество. Мы не вполне понимаем, как они работают; они установились сами, естественным путем, а не благодаря нашим сознательным усилиям.

Поэтому было бы заблуждением считать, что мы можем заменить эти универсальные правила и содержащуюся в них наследственную мудрость неким

советом мудрецов, который всякий раз указывал бы нам, как вести себя в конкретной ситуации, и направлял бы нас к осуществлению некоего социального или экономического плана. Более того, аппарат контроля, который непременно понадобится такому совету, является для нас слишком заманчивым инструментом принуждения, чтобы ожидать, что он всегда будет оставаться на службе идеалам.

Май 1990 г.
Лондон

Д-р Эмон Батлер,
директор Института Адама Смита

ГЛАВА I

МНЕНИЕ БОЛЬШИНСТВА И СОВРЕМЕННАЯ ДЕМОКРАТИЯ

...Но очень многие [в афинском народном собрании] кричали: чудовищно мешать людям делать, что они хотят... И тогда охваченные страхом пританы согласились рассмотреть этот вопрос - все, кроме Сократа, сына Софрония; он же сказал, что ни под каким видом не станет делать то, что противоречит закону.

*Ксенофонт**

Разочарование в демократии растет

Когда в наше время действия правительств приводят к результатам, которых почти никто не хотел и не предвидел, это обычно считают неизбежным следствием демократии. Однако вряд ли можно утверждать, что найдутся связанные общими интересами группы населения, для которых такие непредсказуемые результаты были бы желательными. Иначе говоря, обнаружилось, что процедура, выбранная нами для проведения в жизнь воли народа, весьма далека от того, чтобы заслужить имя коллективной воли, хотя бы воли некоторой значительной части населения.

В самом деле, мы настолько привыкли считать демократической господствующую теперь на Западе систему институтов, при которой парламент большинством голосов устанавливает законы и направляет деятельность правительства, что склонны видеть в ней единственно возможную форму демократии. Именно поэтому мы не придаем значения некоторым безусловным фактам, например тому, что эта система часто дает результаты, нежелательные для всех, - притом даже в тех странах, где она в целом работает хорошо. Или тому, что она оказалась совершенно неэффективна в странах, где демократические институты не ограничены в своей деятельности сложившимися задолго до их появления навыками работы и воспитанным в людях отчетливым пониманием того, чем и как должны заниматься представительные собрания. У нас есть все основания верить в демократию как идеал. Веря в него, мы считаем себя обязанными защищать те институты, в которых этот идеал издавна воплощается для нас. Мы опасаемся критиковать их, потому что полагаем, что эта критика подорвет веру в идеал, который мы хотели бы сохранить.

Похвалы, расточаемые демократии западного типа, а также призывы к ее распространению не должны заслонять от нас того факта, что многие вдумчивые люди все чаще выражают серьезное беспокойство по поводу результатов, которыми она нередко оборачивается.⁽¹⁾ У некоторых современных политологов критика демократических институтов выливается в следующую крайность: демократия, говорят они, есть всего лишь еще одна форма неизбежной борьбы, исход которой решает, "кому, где и как достанется добыча".⁽²⁾ Хотя не все разделяют этот отдающий цинизмом взгляд, разочарования и сомнения в будущем демократии достаточно распространены. Растет убеждение, что эти откровенно нежелательные тенденции органически присущи демократическим системам, а потому и неустранимы.

Этот скептицизм нашел отражение в известном парадоксе Йозефа Шумпетера, много лет назад сказавшего, что хотя основанная на свободном рынке система лучше всех прочих, она, тем не менее, обречена - тогда как социализму, хоть он и не способен выполнить своих обещаний, принадлежит будущее.⁽³⁾

Можно допустить, что историческое развитие демократии всегда протекает следующим образом. В свой начальный героический период демократия выступает как инструмент защиты личной свободы граждан - и действительно осуществляет эту функцию, поскольку ограничивает себя законом. Но рано или поздно она начинает претендовать на право решать большинством голосов вообще любой вопрос. Именно это случилось с греческой демократией на исходе V века до н.э. (см. эпиграф к настоящей главе). В следующем столетии Демосфен (и не он один) жаловался: "Наши законы не лучше иных указов; ведь законы, которые следовало бы соблюдать при составлении указов, были приняты позже указов".⁽⁴⁾

В новое время нечто подобное произошло, когда британский парламент в 1766 году потребовал неограниченной власти, открыто отвергнув мысль о том, что в своих решениях он должен считаться с какими-либо внешними установлениями помимо им же изданных законов. И хотя в течение некоторого времени мощная традиция уважения к закону уберегала парламент от злоупотребления присвоенной им себе властью, в долгосрочной перспективе это имело разрушительные последствия. Все те ограничения верховной власти, которые были с таким трудом достигнуты в процессе создания конституционной монархии, были одно за другим отброшены выборным правительством как более не нужные. Фактически это означало отход от классического конституционализма, который подразумевает ограничение любой власти некими постоянно действующими принципами. Так понимал конституционализм

уже Аристотель, сказавший: "Где нет суверенного закона... где суверенен человек, пусть не индивидуально, а коллективно... там демократия более не конституционна".⁽⁵⁾ Сходным образом современный автор пишет о "конституциях, которые стали настолько демократическими, что, строго говоря, перестали быть конституциями".⁽⁶⁾ В самом деле, нас теперь учат, что "концепция современной демократии предполагает такую форму правления, при которой правящий орган ничем не ограничен".⁽⁷⁾ Не удивительно, что уже раздаются голоса, называющие конституции "пережитком, которому нет места в современных системах правления".⁽⁸⁾

Неограниченная власть - порок большинства современных демократий

Убеждение, что демократическая процедура позволит отказаться от всех других ограничений, сдерживающих государственную власть, оказалось трагической иллюзией. Предполагалось, что с ролью традиционных ограничений успешно справится "контроль над правительством" со стороны демократическим путем избранного законодательного собрания.⁽⁹⁾ Это предположение не оправдалось. На деле необходимость создания организованного большинства для поддержки интересов отдельных групп оборачивается новым источником произвола и пристрастности и ведет к результатам, несовместимым с моральными принципами самого большинства. Как мы увидим, именно обладание неограниченной властью делает для парламента невозможным осуществление самих принципов, положенных в его основу: ведь при этой системе большинство в парламенте (просто для того, чтобы остаться большинством) *должно* делать все мыслимое в пользу групп со специфическими интересами, иначе говоря, покупать их поддержку, предоставляя им

всевозможные привилегии.

Итак, наряду с замечательными институтами представительного правления Великобритании подарила миру и пагубный принцип парламентского суверенитета⁽¹⁰⁾, согласно которому представительное собрание есть не только высшая, но и неограниченная власть в обществе. Второе иногда рассматривается как необходимое следствие первого, но по существу это не так. Власть парламента может быть ограничена, и не другой высшей "волей", а всенародным соглашением, на котором будет покоиться как вся полнота власти, так и взаимодействие частей государственного механизма. Если такое соглашение затронет лишь установление и поддержание общих правил справедливости, причем так, что лишит кого бы то ни было полномочий применять силу иначе чем для обеспечения этих правил (или для временного поддержания порядка, против его насильственных нарушителей), то и высшая по конституции власть может быть ограничена. Если вновь обратиться к истории, то претензия британского парламента на суверенитет поначалу означала лишь, что он не признает над собой никакой другой власти, и лишь со временем стала означать, что парламент во всех случаях волен поступать так, как он того захочет. Второе вовсе не вытекает с необходимостью из первого, ведь всенародное соглашение, на котором покоится единство государства, а следовательно, и власть и любого из его органов, всего лишь ограничивает, а не распределяет власть. Порождает власть взаимная лояльность людей, их готовность жить вместе, поэтому и власть, возникшая на такой основе, имеет пределы, положенные ей предварительным всенародным соглашением. Этот принцип был забыт - и суверенитет закона превратился в суверенитет парламента. Концепция же власти (суверенитета) закона предполагает закон, установленный в соответствии с духом общих правил, а не по воле его сегодняшнего источника; законодательного органа, который в наши дни

называется так не потому, что он издает законы; как раз наоборот: законы именуются таковыми потому, что они издаются законодательным органом (каковы бы ни были форма и содержание его решения).⁽¹¹⁾

Те, кто верит в действенность фундаментальных демократических принципов, без сомнения приняли бы существующие демократические институты, если бы эти институты обеспечивали результаты, желательные для большинства населения. Есть, однако, серьезные основания полагать, что на деле продукт этих институтов является во многом скорее побочным продуктом машины, созданной нами для обеспечения воли большинства, как мы ее понимаем, чем самой этой сознательной волей (или хотя бы волей кого бы то ни было еще). Можно допустить, что там, где демократические институты не сдерживаются больше традицией Власти Закона, они ведут общество не только в сторону "тоталитарной демократии", но со временем даже к "диктатуре плебисцита"⁽¹²⁾. А это с очевидностью должно было бы привести нас к мысли, что наше драгоценное наследие составляет не набор институтов, легко поддающихся копированию, а куда менее ощутимые традиции, и что вырождение этих институтов есть, возможно, необходимый результат там, где присущая демократической машине логика развития не контролируется общей концепцией справедливости. Слова о том, что "вера в демократию предполагает веру во что-то, что выше демократии"⁽¹³⁾, возможно, близки к истине. Неужто и в самом деле не существует другого способа поддержать демократическое правление, как передать неограниченную власть в руки выборных представителей, чьи решения подчас обусловлены причудами политических торгов, в которых избирателям фактически даются взятки за поддержку организованных групп представителей, чтобы эти последние в результате получили в парламенте численный перевес над прочими?

Истинное содержание демократического идеала

Хотя о демократии и о тех благах, которые сулит ее дальнейшее развитие, говорилось и говорится множество всякой чепухи, я серьезнейшим образом обеспокоен быстрым упадком веры в нее. То, что критически настроенные умы все более разочаровываются в демократии, должно вызывать озабоченность и у тех, кто сам никогда не разделял безоглядного энтузиазма, до недавнего времени сопутствовавшего демократии и простиравшегося вплоть до приписывания ей всего положительного в политической практике. Понятие демократии разделяет судьбу многих других понятий, выражающих политические идеалы. Оно используется для обозначения множества вещей, к которым первоначальный его смысл почти не имеет отношения. Теперь оно все чаще замещает в политической речи понятие равенства. Говоря же строго, понятие демократии определяет особую процедуру принятия правительственных решений безотносительно к какому бы то ни было фундаментальному благу или цели правления (например, к какому-либо роду материального равенства). Оно неприложимо к неправительственным организациям (учебным или медицинским заведениям, армии, коммерческим предприятиям): здесь оно попросту лишается какого-либо смысла.⁽¹⁴⁾

Но даже совершенно трезвое, лишенное каких бы то ни было сантиментов понимание демократии, трактующее ее просто как конвенцию, обеспечивающую мирную передачу власти⁽¹⁵⁾, предполагает такой идеал, за который стоит бороться до конца, потому что в ней - наша единственная защита, пусть в настоящее время и не очень надежная, против тирании. Хотя демократия сама по себе не есть свобода (свободен при ней разве лишь тот не вполне очерченный коллектив, который мы именуем

большинством народа), она все же является одной из важнейших гарантий свободы. С тех самых пор, как открыт этот единственный метод мирной передачи власти, демократия присутствует в нашей жизни на правах первостепенной, но неявной ценности; она стала чем-то вроде санитарной меры против чумы: нет никаких свидетельств ее эффективности, пока она есть, но стоит ее устранить, и результаты будут катастрофичны.

Весьма вероятно, что принцип, согласно которому принуждение допустимо только для обеспечения правильного поведения граждан (как его понимает большинство), есть существенное условие предотвращения произвола власти, а значит - и свободы. Именно этот принцип гарантирует мирное сосуществование людей в обществе, взятом как целое, а также лиц у кормила власти. Однако из того, что некоторые обязательные для всякого общества совместные действия будут предприниматься по решению большинства, а также и законность применения принудительных мер должна быть утверждена большинством, не следует, что власть большинства должна быть ограниченной, не следует даже, что должен существовать способ обеспечить волю большинства по любому мыслимому вопросу. Практика показала, что мы, сами того не желая, создали машину, позволяющую именем гипотетического большинства санкционировать меры, вовсе не удобные большинству, наоборот, такие, которые большинство населения скорее всего отвергло бы; и эта машина выдает решения, не только не отвечающие ничьим желаниям, но и попросту неприемлемые в своей совокупности для всякого здравомыслящего человека в силу присущей им противоречивости.

Если принуждающей власти следует в своих действиях опираться на мнение большинства, то она не должна выходить в них за пределы того, с чем большинство согласилось бы. Это не означает, что каждое действие правительства требует санкции большинства. В сложном

современном обществе было бы невозможно контролировать повседневные решения правительства, детально вникать в характер имеющихся в его распоряжении ресурсов. Но это все же означает, что индивид должен подчиняться лишь тем распоряжениям, которые вытекают из принципов, одобряемых большинством, а власть представителей большинства должна быть неограниченной лишь в использовании средств, предоставленных в ее распоряжение.

Что, в конечном счете, служит оправданием самого существования принуждающей власти? Лишь то, что все члены общества заинтересованы в поддержании жизнеспособного порядка. Но сфера применения такой власти не простирается дальше действительной необходимости. Ниоткуда не следует, что кто-либо, пусть даже и самое большинство, должен располагать властью регулировать все возникающие в обществе ситуации. Сколь ни коротким представляется шаг от представления, что обязательным для всех может быть только одобренное большинством, до веры, что решение большинства обязательно для всех, на самом деле такое смещение акцента означает переход к совершенно иной концепции власти: от концепции власти с ограниченной задачей обеспечения порядка в спонтанно развивающемся обществе - к концепции неограниченной власти. Иначе говоря, от системы, в которой мы при помощи общепризнанной процедуры решаем, как устроить дела, представляющие общий интерес, мы переходим к системе, в которой одна группа людей может объявить все, что ей угодно, делом, насущным для всех, и на этом основании использовать общепризнанную процедуру для проведения своих решений в жизнь. Если при первой системе институты принятия общих решений используются для поддержания мира и порядка, то вторая система открывает перед любой организованной частью населения возможность поставить под контроль все общество в целом, тем самым создавая предпосылки для угнетения.

Для предположения о том, что в своих желаниях большинство исходит из присущего ему чувства справедливости, имеется не больше оснований, чем для допущения, что желания индивида продиктованы его чувством справедливости. Хорошо известно, что чувство справедливости в человеке очень часто заглушается его желаниями. В качестве индивидов мы приучены подавлять свои незаконные желания, хотя иной раз для их обуздания все же требуется вмешательство власти. Цивилизация во многом опирается на воспитанную в индивиде привычку подчиняться признанным правилам достойного поведения. В этом смысле большинство не цивилизовано, ибо оно не должно подчиняться каким бы то ни было правилам. Спросим себя: чего бы мы не натворили, будь мы убеждены, что наши желания оправдывают любые наши действия? Тот же вопрос может адресован и коллективу; ниоткуда не следует, что согласие большинства относительно пользы той или иной меры доказывает ее справедливость. Люди, приученные верить, что одобрение коллектива освящает их общее дело, очень скоро перестают задаваться вопросом, справедливо ли оно. Между тем вера в то, что одобренное большинством справедливо по определению, вот уже несколько поколений господствует в общественном мнении. Стоит ли удивляться, что парламенты, не сомневающиеся, что их решения всегда справедливы, вообще прекратили рассматривать вопрос о справедливости этих решений?⁽¹⁶⁾

В то время как согласие многих по поводу справедливости того или иного правила может доказывать, хотя и не безусловно, что правило действительно справедливо, концепция справедливости теряет всякий смысл, как только мы признаем справедливой любую меру, одобренную большинством (если только мы не принимаем позитивистской доктрины, отрицающей возможность объективного определения справедливости или несправедливости). Имеется большая разница между тем, что

может решить большинство по тому или иному вопросу, и принципиальной позицией, которую то же большинство может занять по тому же вопросу. В этом смысле большинство не отличается от индивида. Поэтому от большинства следует требовать, чтобы оно, принимая конкретное решение, строго следовало бы универсальным правилам, гарантируя тем самым подлинную справедливость своего решения. Право большинства принуждать к чему-либо меньшинство должно быть ограничено жесткими правилами, которые это же большинство обязалось соблюдать.

Кажущееся самоочевидным допущение, что большинство всегда вправе решить, что справедливо, а что нет, исходит из представления, что большинство не может быть пристрастным, но к такому заключению мы приходим, лишь отправляясь от господствующей интерпретации демократии (в свою очередь базирующейся на позитивистской юриспруденции), согласно которой тот, кто имеет власть принимать решения, а не власть универсального правила, насчет которого народ в принципе согласен, рассматривается как носитель (и, следовательно, критерий) справедливости. Сверх того, произвол и пристрастность вполне произвольным образом определяются как несовместимые с демократией по самому ее определению, тогда как "произвол" есть всего лишь проявление ничем не сдержанной воли, будь то воля индивида или многих (большинства). Таким образом, вовсе не согласие большинства по поводу какой-либо акции и даже не соответствие этой акции положениям конституции, а лишь готовность представительного органа взять на себя осуществление некоего правила может рассматриваться как свидетельство того, что депутаты считают свои действия справедливыми. Сегодня, однако, никому не придет в голову спросить демократическое большинство, считает ли оно свои действия справедливыми, а его представителей - уверены ли они, что принцип, примененный в каком-то одном

случае, будет применен и во всех аналогичных случаях. Поскольку представительный орган ни одной своей резолюцией не связывает себя относительно своих будущих решений, он оказывается не связан вообще никакими общими правилами.

Слабость выборного органа с неограниченной властью

Голосование по поводу правил, приложимых ко всем, и по поводу мер, распространяющихся только на некоторых, имеют совершенно различный характер. Голосование по вопросам, касающимся всех (например, по вопросу о нормах общественного поведения), основано на прочных, установившихся мнениях голосующих. Совсем другое дело - голосование по поводу частных мер, скажем, приносящих выгоды (или сулящих потери) каким-то неизвестным людям. Голосующие знают, что кому-то в любом случае обеспечены блага из общего кошелька; все, что при этом может сделать индивид, сводится к тому, чтобы слегка направить поток благ в предпочтительном для него направлении. Система, которую мы обсуждаем, кажется вполне разумной при устройстве местных дел, когда все хорошо знакомы с проблемами; но в обществе, взятом как целое, она дает парадоксальные результаты. Задачи администрации здесь так сложны и многообразны, что невежество индивида не может быть компенсировано никакой информацией, доступной избирателю и его депутатам.⁽¹⁷⁾

Классическая теория представительного правления предполагает, что депутаты

”если уж и издают законы, то такие, под действие которых подпадут они сами и их потомство; если налагают на всех расходы, то такие, в которых будет и их доля; если делают зло, то такое, которое падет не только на головы их соплеменников, но и

на их собственные - тогда их доверители могут ожидать от них хороших законов, мало зла, много благоразумия".⁽¹⁸⁾

Но избиратели, посылающие в законодательный орган депутатов (занятых преимущественно тем, чтобы получить и удержать голоса, обеспечивая отдельным группам специальные привилегии), мало озабочены тем, что получают другие, и думают лишь о том, что политические торги принесут им самим. Обычно они согласны, чтобы кое-что перепало представителям какой-то другой группы (о которой им почти ничего не известно) за счет некой третьей группы, и это согласие есть плата за их собственные приобретения, причем справедливость сделки их мало волнует. Каждая группа согласится даже на явно несправедливые привилегии, предоставляемые из общего кошелька другим группам, если таким путем сможет добиться согласия этих других групп на получение благ, которые сама она считает себя вправе иметь. Результат этого процесса не имеет никакого отношения ни к справедливости, ни к каким-либо принципам. В его основе - не суждение по существу, а соображения политической целесообразности. Цель всего этого - дележка фондов, выжатых из какого-либо меньшинства. Что именно таков будет исход всякого неограниченного вмешательства законодательного органа в политическую практику, ясно предвидели ранние теоретики представительной демократии.⁽¹⁹⁾ Никто ведь не станет утверждать, что в наше время демократические законодательные органы назначают каким-то группам субсидии, привилегии и иные блага исходя из соображений справедливости. Если А защищен от конкуренции дешевого импорта, Б - от конкуренции менее тренированного оператора, В - от сокращения зарплаты, а Д - от потери рабочего места, то все это вовсе не в интересах общества в целом, хотя многие адвокаты подобных мер и настаивают на таком понимании. Подобная защищенность возникает не потому, что избиратели

убеждены в ее общественной полезности, а потому, что в ответ на поддержку чьих-то требований они ждут поддержки *своих*. Миф о социальной справедливости во многом порожден демократической машиной этого рода, требующей, чтобы выборные представители изобретали моральные оправдания благам, которые они предоставляют тем или иным группам населения.

Люди часто вполне искренне полагают, что если большинство идет на поправки частным группам, то это в известном смысле справедливо. Зададимся, однако, вопросом: какой отношение к справедливости (и вообще, к моральным соображениям) имеет поведение политических партий, которые в погоне за большинством обещают блага и привилегии группам населения (скажем, фермерам и крестьянам, профсоюзам), чьи голоса могут изменить баланс политических сил? Ответ будет: *никакого*, если только мы хотим ответить честно. А отсюда следует, что при существующей системе каждая маленькая группа может навязать обществу свои требования, ничуть не убеждая большинство населения в их справедливости, а просто угрожая не поддержать тех, кто рассчитывает на выборах получить большинство в представительном органе. Конечно, искусная пропаганда часто склоняет добросердечных людей на сторону каких-либо групповых интересов, а законодателям удобно уверять, что ими движут соображения справедливости. На самом же деле работа избирательной машины, якобы выражающая волю большинства, не имеет ничего общего с представлениями большинства о том, что справедливо, а что нет.

Собрание, имеющее полномочия голосовать по вопросу о предоставлении кому-либо особых благ, неизбежно превращается в место сделок внутри большинства, вместо того чтобы быть местом, где вопрос о достоинстве различных требований решается по существу. Пресловутая воля большинства в этом случае есть не более чем проявление фаворитизма, она вырождается в соглашение

в пользу одних избирателей за счет поправа интересов всех остальных. Именно благодаря этой практике манипуляций групповыми интересами политика пользуется такой дурной репутацией у простых людей.

Разумеется, людям высокой нравственности, полагающим, что политики должны думать исключительно о всеобщем благе, обычаи ублажать различные группы лакомыми кусочками, а то и чем-то более существенным, должен казаться неприкрытой коррупцией. В самом деле, нужно признать, что система, при которой правительство большинства не обеспечивает того, чего действительно хочет большинство, а практикует лишь взаимные уступки за взаимную поддержку между группами, составляющими большинство, вплотную приближается к коррупции. Сегодня это принимается как нормальная повседневная жизнь, и каждый опытный политик только пожалеет идеалиста, наивного настолько, чтобы обсуждать эту систему и верить, что с нею можно покончить, если люди будут честнее. Было бы, однако, ошибкой утверждать, что порок этот органичен и неизбежно сопутствует всякому представительному или демократическому правлению. На самом деле он - всего лишь результат неограниченной, всеобъемлющей власти, зависящей от поддержки многочисленных групп. Только ограниченная власть может вести себя достойно - ибо не существует (и не может существовать) основанных на нравственности общих правил распределения благ. Здесь уместно процитировать Канта, сказавшего: "Государственное обеспечение нуждающихся (вэлфэр) не имеет под собою принципа, но сводится к доброй воле в ее материальном выражении и поэтому никак не соотносено с общим принципом".⁽²⁰⁾ Не демократия и представительное правление сами по себе, а выбранный нами институт, всевластный законодательный орган, делает коррупцию неизбежной.

Система коррумпирована и в то же время слаба: неспособное сопротивляться нажиму составляющих его групп, правящее большинство вынуждено *делать все*

возможное, чтобы удовлетворять желания групп населения, на которые оно опирается, как бы болезненно это ни сказывалось на всех других. Этой тактики оно держится по крайней мере до тех пор, пока она не начинает бросаться в глаза - или пока ущемленные группы не становятся влиятельными настолько, чтобы преуспеть в проведении своих требований в жизнь. Располагая действенными инструментами угнетения, способное подавить сопротивление любого недовольного меньшинства, правящее большинство на деле оказывается совершенно не способным к последовательному курсу - и напоминает корабль с пьяным шкипером у штурвала. До тех пор, пока власть высшего правосудия не воспрепятствует законодательному органу типа нынешнего парламента раздавать привилегии направо и налево, правительство беспрестанно будет подвергаться шантажу. Если оно в состоянии удовлетворять требования подданных, оно становится их рабом. Так происходит, в частности, в Великобритании, где правительство не может проводить политику, способную остановить экономический спад.⁽²¹⁾ Чтобы правительство было достаточно сильным и способным поддерживать порядок и справедливость, нужно отобрать у политиков рог изобилия, обладание которым приводит их к мысли, что они могут и должны "устранять всякий источник недовольства в обществе".⁽²²⁾ К сожалению, всякий раз, когда обществу приходится приспосабливаться к неизбежным переменам, процесс адаптации выливается в недовольство тех или иных слоев населения, и они, естественно, требуют от политиков, чтобы те оградили их от неудобств, связанных с переменами.

Тот факт, что особые блага обеспечиваются кому-то не исходя из общих соображений справедливости, а лишь в силу "политической необходимости", приводит к следующему ошибочному утверждению: полагают, что если какая-то группа регулярно ублажается, то не потому, что она может изменить баланс сил, а потому, что все

находят это справедливым. Но на самом же деле абсурдно предполагать, что если фермеры, мелкие бизнесмены или муниципальные служащие регулярно получают то, что требуют, то их требования справедливы. Все обстоит гораздо проще: без их поддержки ни одно правительство не будет иметь большинства. Происходит нечто противоположное тому, что предполагает теория демократии: большинство руководствуется вовсе не тем, что все считают справедливым, а тем, что кажется ему необходимым для поддержания своей репутации носителя справедливости. Все еще сохраняется представление, что согласие большинства само по себе доказывает справедливость решения, хотя группы, составляющие большинство, обыкновенно рассматривают свое согласие лишь как плату за полученные привилегии. Многие вещи представляются социально справедливыми лишь в силу своей повторяемости, а не потому что кто-либо, кроме тех, кто остается в выигрыше, смотрит на них как на справедливые по существу. Необходимость постоянно запугивать норовящие дезертировать группы в конце концов формирует совершенно случайные моральные нормы, в результате чего мы часто начинаем верить, что те, кому достаются особые блага, действительно их заслужили. Иногда формула "Все современные демократии считают это необходимым" выставляется как доказательство того, что та или иная мера безусловно желательна, в то время как на самом деле перед нами всего лишь слепой результат работы одного из механизмов управления.

Так нынешняя машина неограниченной демократической власти производит на свет набор "демократических" псевдонравственных представлений, и этот побочный продукт демократии заставляет нас верить в справедливость вообще всего, что она выдает регулярно или (при умелом использовании) может выдать. Растущее понимание того, что доходы все большего числа людей определяются действиями правительства, побуждает тех,

чи доходы остаются главным образом во власти рынка, выставлять все новые требования гарантий, разумеется, кажушиеся им справедливыми. Всякий раз, когда в результате действий правительства вырастает доход какой-то одной группы, немедленно отыскивается другая, предъявляющая ему свои столь же законные требования. Правительство, оказывая кому-либо благодеяние, создает соответствующие ожидания и у других, которые знают, как следует себя вести. Это знание и кроется за большинством призывов к социальной справедливости.

Коалиции интересов и околоправительственный аппарат

До сих пор мы говорили о том, что наиболее распространенные ныне формы демократии склонны прибегать к подкупу избирателей, по своим интересам всегда разбитых на группы, обещая блага тем или иным из этих групп. Не принимался во внимание фактор, многократно усиливающий влияние некоторых групп (а значит, и стоящих за ними интересов): способность небольших групп объединяться в организованные блоки давления.⁽²³⁾ Этот процесс ведет к возникновению политических партий, складывающихся не на основе каких бы то ни было принципов, а лишь как коалиции организованных интересов, где блоки давления, показавшие способность к более эффективной организации, доминируют над небольшими группами, по той или иной причине не сумевшими так же эффективно организовать.⁽²⁴⁾ Усиленное влияние сплотившихся групп еще больше искажает картину распределения благ, а значит, еще меньше отвечает запросам любого мыслимого принципа равенства. В результате устанавливается положение, при котором доходы в основном распределяются политической властью. Так называемая

политика доходов, которую теперь защищают как средство борьбы с инфляцией, на самом деле вдохновляется чудовищной идеей о том, что всеми доходами в обществе вольны распоряжаться те, кто находится у власти.⁽²⁵⁾

В XX веке в рамках этой тенденции возник огромный и чрезвычайно расточительный околоправительственный аппарат, включающий торговые ассоциации, профсоюзы и профессиональные объединения, чьей первостепенной целью является получение как можно больших благ из рук правительства. На этот аппарат смотрят как на нечто необходимое и неизбежное, забывая, что сложился он как реакция (отчасти оборонительная) на возрастающую необходимость иметь всемогущее правительство большинства, сохраняющее за собой это большинство с помощью поддержки отдельных небольших групп.

Политические партии в этих условиях становятся не более чем коалициями организованных интересов, причем действия этих коалиций определяются скорее внутренней логикой их механизма, чем общими принципами или идеалами, на основе которых они сложились. Если исключить существующие на Западе идеологические партии, отвергающие господствующую в их странах систему и намеревающиеся заменить ее утопией, в партийных программах, а еще более - в действиях основных партий трудно обнаружить какую-либо цельную концепцию общественного порядка, приемлемую для всех сторонников этих партий. Главный, пусть и не осознанный большинством членов этих партий, мотив - использовать власть для навязывания обществу структур, представляющих собою определенные формы социализма, а не обеспечить условия, при которых общество могло бы само постепенно совершенствоваться.⁽²⁶⁾

Неизбежность возникновения структуры, в которой законодательный орган всемогущ, тотчас обнаруживается, как только мы поставим вопрос: как формируется большинство, готовое к согласованным действиям и способное направлять текущую политику?

Первоначальный демократический идеал исходил из концепции, согласно которой большинство людей одинаково понимает, что справедливо, а что нет. Но общности мнения насчет основных ценностей недостаточно для разработки программы текущих действий правительства. Конкретная программа, необходимая для того, чтобы объединить сторонников правительства или партии, должна базироваться на согласовании различных интересов и может возникнуть лишь в результате многосторонней сделки. Она не будет выражать общего желания достигнуть какой-то определенной цели: в ее основу ляжет договоренность различных групп о взаимных услугах при распределении ресурсов, которыми располагает правительство, предназначая их на те или иные общественные нужды.

Нет никаких оснований утверждать, что программа действий, выработанная при такой системе демократических торгов, выражает согласованное мнение большинства. Может оказаться, что вообще никто не согласится со всеми пунктами такой программы - ведь она скорее всего сведет воедино элементы столь противоречивые, что ни одному разумному человеку не придет в голову одновременно желать всего того, что она предусматривает. При таком методе разработки программ было бы чудом, если бы они оказывались чем-то отличным от конгломерата разнообразных групповых и личных пожеланий. По многим пунктам программ большинство избирателей (и многие депутаты) вообще не имеют мнения, потому что ничего не понимают в проблеме. К другим пунктам они будут безразличны или даже не согласны с ними - но готовы уступить, чтобы добиться выполнения собственных желаний. Поэтому для многих выбор между партийными программами превращается в выбор меньшего из зол: избиратель решает, какая из привилегий, предназначенных другим, обойдется ему дешевле.

В какой степени эклектичны партийные программы,

отчетливо видно уже из проблемы, которую приходится решать каждому партийному лидеру. Глава партии может в душе стремиться, а может и не стремиться к какой-либо принципиальной цели. Но каковы бы ни были его подлинные намерения, для их осуществления ему нужна власть, а значит - большинство. Чтобы заручиться поддержкой большинства, он должен привлечь на свою сторону группы, представителей которых мало интересуют идеи, движущие самим лидером. Ему, следовательно, приходится соблазнять чем-то многочисленные группы с особыми интересами - иначе он просто не получит большинства для поддержки всей своей программы в целом.

Согласие, на котором базируется такая программа, сильно отличается от общего мнения большинства, определяющего, как предполагает теория, сущность демократии. Описанную сделку нельзя рассматривать как подобие компромисса между людьми, вынужденными встать на среднюю точку зрения, лишь частично удовлетворяющую запросы каждого из них. Серия сделок, при которой требования одной группы удовлетворяются в обмен на удовлетворение требований другой (часто за счет третьей, с которой не советовались), может определить лишь цели совместных действий некой коалиции, а это вовсе не означает всеобщего одобрения достигнутого таким образом результата. Результаты сделок могут оказаться в полном противоречии с принципами большинства, будь у большинства возможность проголосовать за эти принципы.

Такое господство коалиций организованных интересов (здесь заметим, что когда эти интересы впервые были осознаны обществом, их стали называть зловещими) со стороны обычно представляется злоупотреблением, а то и разновидностью коррупции. Между тем оно - всего лишь неизбежный результат системы, при которой правительство располагает неограниченными полномочиями принимать любые меры в пользу тех, на чью поддержку

рассчитывает. Правительство с такими полномочиями не может сохранить большинство, отказываясь идти навстречу пожеланиям своих избирателей, и мы не вправе обвинять в этом политиков, поскольку мы сами поставили их в такое положение. Мы сами создали условия, при которых (как это всем известно) власть большинства способна удовлетворить требования любой группы населения. Но правительство, располагающее такой властью, может держаться, лишь опираясь на многочисленные группы давления, формирующие большинство.

Правительство в узком смысле, исполнительная власть, ведающая распределением ресурсов общественного пользования, в какой-то мере всегда будет сохранять подобный характер. Работа такой власти - раздавать привилегии - в принципе отличается от деятельности собственно законодательной. Эта власть сравнительно безопасна, пока распределение ресурсов, находящееся в руках правительства, остается ее единственной задачей и совершается по правилам, которых она не может изменить, причем за гражданами всегда остается право уехать оттуда, где местная администрация их не устраивает. Но опасность резко возрастает, когда исполнительные и законодательные функции совмещаются в одних руках, т.е. когда те, кто занят распределением правительственных ресурсов, сами же и определяют, какие ресурсы и в каком объеме должны находиться под контролем правительства. Если вопрос о справедливости вольны решать те, кто сохраняет за собою это право, лишь уступая требованиям своих сторонников, то это означает, что под их контроль в конце концов попадут все ресурсы общества, которые они тут же употребят на то, чтобы остаться у власти.

Если выборные администраторы, контролирующие какую-то часть общественных ресурсов, подчиняются закону, которого они не могут изменить, то даже и в том случае, если они пожелают использовать эти ресурсы для ублажения своих сторонников, они не смогут перейти

определенной черты, не нарушая при этом свободы граждан. Но если эти же люди определяют правила поведения, то они рано или поздно распространят свою власть не только на правительственные ресурсы, но и на все ресурсы общества, не исключая достоинства граждан, и все эти ресурсы поставят на службу прихотям своих избирателей.

Имеется только один способ избавить правительство от необходимости угождать группам интересов: отобрать у него право использовать в этих целях принуждение. Иными словами, мы можем ограничить власть групп интересов над обществом в целом, лишь ограничив власть правительства. Система, при которой политики полагают своей обязанностью, а значит, и своим правом устранять любое возникающее в обществе недовольство⁽²⁷⁾, превращает народ в объект политической игры и манипуляций. Если власть неограниченна, то она должна быть и будет использована для обслуживания частных интересов, будет подталкивать группы интересов к самоорганизации и объединению своих усилий в целях оказания давления на правительство. От этого давления правительство может защититься только одним способом: ссылкой на установленный и неизменяемый принцип, запрещающий уступать давлению. Ни одна система распределения правительственных ресурсов, если она не связана неизменяемыми правилами, не избежит своей судьбы и рано или поздно превратится в инструмент организованных интересов.

Соглашение об общих правилах и частных мерах

Мы уже отмечали, что никому не под силу полное знание о том, что происходит в обществе, взятом как целое, и никто не может иметь твердого мнения по поводу всех правительственных решений. В поле зрения человека

обыкновенно попадает лишь небольшая часть взаимозависимостей, составляющих структуру общества, и пожелания гражданина относительно того, как должен быть устроен объемлющий его участок общества, неизбежно вступают в конфликт с пожеланиями других граждан.

Итак, поскольку никто не обладает всей полнотой знания, желания граждан неизбежно сталкиваются друг с другом, и их (если только принять, что в общественном согласии заинтересованы все) приходится примирять. Демократическое правление (которое мы будем отличать от демократического законодательства) требует от индивидов согласия по проблемам, выходящим далеко за пределы их собственных забот и интересов. Совершенно очевидно, что человек соглашается пренебречь собственными нуждами лишь при условии, что в своем поведении он связан некоторыми общими правилами. Это значит, что конфликтов можно избежать лишь на основе соглашения об общих правилах, тогда как любое соглашение относительно частных мер делает конфликты неизбежными.

Подлинное всеобщее соглашение или даже соглашение большинства в обществе как целое не может простирается далее некоторых общих принципов; что касается частных мер, то соглашение большинства может поддерживаться лишь в том случае, если они вполне понятны большей части общества⁽²⁸⁾. Еще важнее следующее обстоятельство. Длительный и непрерывный порядок в обществе возможен лишь при условии, что существуют правила, которым общество как целое подчиняется в каждом из своих частных решений, не позволяя никому, даже и большинству, нарушать эти правила; большинство сможет устанавливать новые правила, но опять-таки с условием, что каждому новому правилу будут подчиняться все, включая само это большинство.

Мы уже видели, что каждый индивид обязан соблюдать определенные правила, если он пытается

содействовать порядку в той сложной общественной ситуации, о которой он мало что знает наперед. Нужда в этом становится еще большей, если ряд решений принимают различные группы, представляющие собой части целого. Последовательные голосования по разным вопросам не дадут совокупного результата, который одобрили бы все, если бы все не руководствовались одними и теми же правилами.

Когда было осознано, что демократическая процедура принятия решений работает неудовлетворительно, возникла идея долгосрочного общего плана правительственной деятельности. Но такого рода план не поможет устранить ключевую трудность. Ведь предполагается, что он будет состоять из серии решений по конкретным вопросам, следовательно, и формирование этих решений поставит нас перед теми же проблемами. К тому же, если такой план будет принят, он станет заменой реальных критериев для определения того, насколько желательны предусмотренные самим планом меры.

Решающее значение имеет то, что подлинная позиция большинства в обществе как целом может существовать только в отношении общих принципов и что большинство может осуществлять некоторый контроль над результатами рыночного процесса, только если оно ограничивается провозглашением опять-таки общих принципов и не вмешивается в частности, даже когда результат работы рыночного механизма не отвечает его ожиданиям. Что ж, когда для достижения каких-то целей мы прибегаем к механизму, который отчасти имеет дело с неизвестными для нас обстоятельствами, то неизбежно какие-то частные результаты будут противоположны тому, чего мы хотим, неизбежно и даже часто будут возникать конфликты между общими правилами, которым мы хотели бы подчиняться, и результатами, которые мы хотели бы получить.

Эти конфликты особенно ярко проявятся в сфере коллективных действий. Дело в том, что как индивиды

мы приучены уважать правила, но как участники органа власти, решающего что-либо большинством голосов, мы не имеем гарантий, что в дальнейшем другое большинство будет готово подчиниться тем же правилам, которым в данный момент подчинились мы, пожертвовав при этом нашими желаниями, но подчинившись установленным правилам. Как индивиды мы приучены к тому, что, преследуя свои цели, мы должны соблюдать некоторые правила справедливого поведения - но голосуя в органе власти, располагающем полномочия менять эти правила, мы часто перестаем чувствовать эти ограничения. В этой ситуации люди обычно склонны претендовать на блага, которые, как они знают, уже получил кто-то другой и которые, вообще говоря, не могут быть предоставлены всем. Стало быть, принимая решения по частным вопросам, избиратели и их представители часто будут поддерживать меры, находящиеся в противоречии с принципами, соблюдение которых представляется им желательным всегда и всеми. Коль скоро нет правил, связывающих исполнителей, большинство неизбежно будет одобрять такие меры, которые не были бы возможны, если бы оно формировалось при голосовании по общим принципам.

Идея о том, что в любом обществе должно быть согласие скорее по общим принципам, нежели по частным вопросам, может на первый взгляд противоречить повседневному опыту. Этот опыт как будто показывает, что дело обстоит как раз наоборот: частного соглашения достичь гораздо легче, чем общего. Но такое впечатление возникает потому, что мы часто не выражаем словами тех общих принципов, которых фактически придерживаемся и которые ведут к выработке согласия между двумя индивидами. Артикулирование, словесное выражение этих принципов - задача нередко весьма трудная. И все же именно согласие по поводу общих правил, хоть мы и не всегда сознаем это, обеспечивает наше согласие по частным моральным проблемам. Лишь анализ частных

случаев позволяет обнаружить, что на деле лежит в основе частных соглашений, осуществляемых на практике.

Если разные люди, только что узнавшие обстоятельства спора, приходят к похожим суждениям по его существу, это именно и означает, что на самом деле они руководствовались (знают они об этом сами или нет) одинаковыми принципами. Наоборот, если они не могут прийти к соглашению, то это значит, что они исходят из разных принципов. Это положение можно подтвердить, анализируя такие споры между партиями, заканчивающиеся соглашением. В таких спорах партии обычно вызывают к общим принципам или, по меньшей мере, к фактам, релевантным лишь в свете некоторых общих принципов. Согласие по конкретной проблеме достигается отнесением ее к определенному классу проблем или переносу в контекст определенных правил, признаваемых релевантными в данном случае. Именно обнаружение правила, по поводу которого мы можем согласиться, ведет нас к соглашению в каждом конкретном случае.

ГЛАВА II

РАЗДЕЛЕНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ ВЛАСТИ

Для тех, кто озабочен судьбой современных демократических институтов, самая острая проблема - свести к минимуму покупку голосов.

У.Х.Хатт

Утрата первоначальной трактовки функций законодательного органа

Вопрос о том, как первоначальная концепция демократических институтов была постепенно утрачена и как на смену ей пришла неограниченная власть демократически избранного представительного собрания, выходит за рамки настоящего сочинения. Этот процесс проследил недавно М.Дж.Вайл. В своей важной книге он показал, как во время гражданской войны в Англии злоупотребления властью со стороны парламента "наглядно продемонстрировали противникам королевской власти, что парламента может быть таким же тираном, как и король"* , и как это помогло людям осознать, что "законодательный орган должен быть ограничен в своих действиях, если только мы всерьез хотим оградить личные свободы". Такова и была в Англии доктрина старых вигов

вплоть до середины XVIII века. По знаменитому выражению Джона Локка, "полномочия законодательного органа суть полномочия *действовать так, а не иначе*".⁽¹⁾ Далее Локк настаивает, что располагающие этими полномочиями должны ограничиться только определением общих правил: "Они должны править на основе провозглашенных законов, не подлежащих изменению применительно к отдельным случаям".⁽²⁾ Одна из самых выразительных формул была предложена в 1721 году Джоном Тренчардом:

"Если выборные действуют в своих интересах, служа интересам тех, кто облек их властью; если они издают законы, то такие, под действие которых подпадут они сами и их потомство; если они налагают на всех расходы, то такие, в которых будет и их доля; если они делают зло, то такое, которое падет не только на головы их соплеменников, но и на их собственные, - тогда уполномочившие их могут ожидать от них хороших законов, мало зла, много благоразумия".⁽³⁾

Еще в конце XVIII века моралисты видели в этой формуле основной принцип британской конституции, настаивая (как, например, Уильям Пейли в 1785 году), что когда законодательные и судебные функции

"...соединены в одном лице или органе, особые законы будут издаваться на каждый случай. Они будут мотивированы случайностями и частными интересами. Когда же функции разделены, то общие законы издает отдельный институт, не заботясь о том, на кого эти законы распространятся...

Когда заранее известно, кто будет подлежать действию законов, законодателю трудно удержаться от того, чтобы не склониться на сторону тех или иных интересов...

Эту опасность эффективно устраняет разделение законодательной и судебной власти. Парламент не знает тех, к кому будут применены его акты. Ему не представлены частные случаи и стороны в тяжбе;

стало быть, его решения будут подсказаны соображениями общего значения для практики, то есть будут регулировать практику беспристрастно и с пользой для всех".⁽⁴⁾

Конечно, эта теория была идеализацией даже в те времена. На самом деле именно высокомерие и произвол английского парламента стали в Америке решающим поводом для разрыва с метрополией. Красноречивее всего это выразил один из самых глубоких политических мыслителей Америки Джеймс Уилсон, который

"...отверг как устаревшую доктрину Блэкстоуна о суверенитете парламента. Британцы не понимают конституции ограничивающей, контролирующей действие законодательного органа. Такая конституция - новшество, усовершенствование науки правления, и она - достояние Америки".⁽⁵⁾

Мы не будем далее рассматривать американскую попытку конституционно ограничить власть законодателей и весьма частичный успех этой попытки. На деле она мало помешала конгрессу стать скорее правительственным, нежели законодательным институтом, как это на деле случилось с выборным собранием в Америке.

*Существующие представительные институты
были созданы для нужд правления, а не
законодательства*

Структура нынешних демократических правительств определяется тем, что на выборные собрания мы возлагаем две резко отличные друг от друга задачи. Мы называем наши собрания законодательными, на самом же деле большая часть их работы - не разработка и одобрение общего кодекса поведения, а решения, направляющие конкретные действия правительства.⁽⁶⁾ Мы все хотели бы, и, я думаю, вполне обоснованно, чтобы и в делах

законодательства, и в делах распоряжения ресурсами, а равно и в функционировании административной машины правительство руководствовалось бы желаниями большинства граждан. Это не означает, однако, что обе функции должны быть сосредоточены в руках одного и того же института. Нет также никакой необходимости, чтобы каждое решение такого демократическим путем избранного института ценилось и почиталось наравне с общим кодексом поведения. Между тем мы называем законом всякое решение выборного собрания, касается ли оно кодекса поведения или какого-то определенного мероприятия. Так мы утрачиваем разницу между двумя различными вещами.⁽⁷⁾ Поскольку большая часть энергии и времени представительных собраний посвящены направлению правительственных действий, мы не только забыли, что правление и законодательство - разные вещи, но и привыкли думать, что любая инструкция парламента правительству равноценна законодательному акту. Вероятно, самым серьезным последствием этой путаницы оказывается то, что структура и организация выборных собраний определяется потребностями правительственной рутины и не приспособлена к вдумчивому и принципиальному законодательству.

Важно помнить, что почти все основатели современного представительного правления опасались роли политических партий. Причины этих опасений понятны. Теоретики думали прежде всего о главной задаче законодательства, об определении кодекса справедливости для граждан; вопросы контроля над административными функциями казались им второстепенными. Они полагали, что для решения главной задачи необходим орган, отражающий все оттенки общественного мнения, а не приверженный какой-либо программе действий.

Но если главной заботой представительного собрания становится не законодательство, а управление, то с этой задачей оно лучше всего справляется при наличии политизированного большинства с согласован-

ной программой действий. Характер современных парламентских институтов полностью обусловлен потребностями демократического *правления*, а не демократического *законодательства* в строгом смысле этого слова. Эффективное руководство правительственным аппаратом, контроль над всеми кадровыми и материальными ресурсами заставляют исполнительную власть искать постоянной поддержки некоторого организованного большинства с последовательным планом действий. Правительство в узком смысле слова будет регулярно решать, каким именно частным интересам пойти навстречу; если оно ограничено в ресурсах, оно должно выбирать между требованиями различных групп.

Опыт показал, что если демократическое правительство хочет справляться с этой работой, оно должно быть организовано по партийному принципу. Чтобы избиратели могли судить о действиях правительства, должна существовать организованная группа выборных представителей, ответственная за действия правительства, а также организованная оппозиция, наблюдающая за правительством, критикующая его действия и предлагающая альтернативу на случай, если граждане сочтут, что работа правительства их не удовлетворяет.

Однако вовсе не очевидно, что институт, организованный для целей правительства, приспособлен к законодательной деятельности в строгом смысле слова, то есть к созданию законодательных рамок для своей же собственной работы.

Напомним еще раз, как резко отличается правление в узком смысле слова от разработки универсального кодекса справедливости. Правительство занимается конкретными делами, выбором тех или иных средств для достижения определенных целей. Даже в тех случаях, когда речь идет лишь о том, чтобы заставить кого-то держаться общих правил справедливости, это требует содержания судебного аппарата, полиции, пенитен-

циарных институтов и опять-таки употребления конкретных средств для достижения конкретных целей. Но правление в более широком смысле слова, то есть обслуживание гражданского общества с использованием ресурсов, находящихся в распоряжении правительства, требует регулярно выбирать между различными целями, и выбор сплошь и рядом делается вполне беспринципно. Строить дорогу в одном месте или в другом, проектировать здание так или этак, организовать действия полиции или уборку мусора - все это не проблемы справедливости, и их решение не требует сверки с общим кодексом справедливости. Это всего лишь проблемы эффективной организации для удовлетворения нужд определенных групп населения, и для их решения нужно, чтобы разным целям или вариантам было приписано разное относительное значение. Если это решается демократической процедурой, решения всегда будут приниматься в пользу тех, кто многочисленнее.

Управление общественными средствами для достижения общественных целей требует, таким образом, чего-то еще сверх соглашения о правилах справедливости. Оно требует согласия об относительной важности или об очередности конкретных целей. Что касается общественных ресурсов, переданных в распоряжение правительства, то кто-то должен быть уполномочен решать, для каких целей они используются. Разница же между обществом свободным и тоталитарным состоит в том, что в первом из них это относится лишь к ограниченной массе ресурсов, а во втором - ко всем общественным ресурсам, включая самих граждан. Что значит ограничить власть правительства в свободном обществе? Это значит, что даже большинство сможет иметь неограниченную власть лишь над теми ресурсами, которые предназначены для общего пользования, и что граждане и их собственность не станут объектом произвольных указов (пусть даже законодательного органа), а будут подчинены только правилам, приложимым в равной мере ко всем.

Поскольку представительные собрания, которые мы именуем законодательными, в основном заняты делами правления, специфика этих дел определяет не только организацию собраний, но и весь стиль мышления работающих в них представителей. Теперь все чаще говорят, что принципу разделения власти все более угрожает переход законодательных функций к администрации. На самом деле этот принцип был предан забвению намного раньше: когда так называемые законодательные собрания занялись направлением работы правительств, или, точнее говоря, законодательство было поручено институтам, занятым в основном делами правления. Разделение власти предполагает, что всякий акт принуждения со стороны правительства должен быть согласован с универсальными правилами справедливости, одобренными органом, который не занят частными и текущими целями управления. Теперь мы называем законами резолюции правительственного собрания, утверждающие действия правительства. На самом деле такое законодательство вовсе не законодательство в том смысле, в каком это слово понимает теория разделения власти. Такая практика на деле означает, что демократическое собрание отправляет исполнительную власть, не будучи связано законами, то есть общими правилами поведения, не подлежащими изменению.

*Органы, наделенные правом решать
частные задачи, не годятся
для принятия законов*

Если мы хотим иметь демократическое правительство, нам необходим представительный орган, где люди могли бы выражать свои пожелания в связи со всеми аспектами правительственных действий. Но занятый этим орган мало годится для законодательства в точном смысле

этого слова. Совместить обе эти функции означает лишиться средств, наиболее подходящих и разумных для достижения непосредственных целей правительства. Выполняя задачи правления, демократический орган на деле не связан никакими правилами, потому что в любой момент он может создать новое правило, которое позволит ему сделать то, что он в данный момент момент захочет. Более того, каждое конкретное решение, коль скоро оно принято, автоматически отменяет правило, согласно которому это решение не могло быть принято. Такая комбинация правительственной и законодательной власти в руках представительного органа очевидным образом несовместима не только с принципом разделения власти, но также с идеалом законного правления.

Если те, кто принимают решения по любым вопросам, могут издавать любой закон, то очевидно, что сами они не подвластны закону. В результате возникает общество, ни в чем не отвечающее идеалу "царства справедливости", хотя бы его устроители, принимающие решения (даже если их - большинство), и назвали свои решения законами. Правление на основе закона осуществимо, как осуществимо и правление большинства; более того, также осуществимо и царство справедливости, творимой большинством (которое одновременно и правит)⁽⁸⁾, - но лишь в том случае, если это большинство, принимая частные решения, связано правилами, которые оно не может изменить *ad hoc* (применительно к каждому случаю). Подчинение правительства парламентскому собранию обеспечит подчинение правительства закону, но лишь при условии, что собрание будет ограничивать правительство только общими правилами, а не направлять действия правительства, превращая все свои решения в законодательные акты. В настоящее время утрачено самое представление о разнице между законом как выражением кодекса справедливости и законом как выражением воли большинства по конкретному вопросу.

Концепция, согласно которой любое решение так называемого законодательного органа, выработанное на основе конституционной процедуры, имеет силу закона, есть результат своеобразного развития европейской демократии. Европейские демократические институты основаны на ошибочном предположении, будто признанные представители большинства народа должны обязательно иметь неограниченную власть. Американскую попытку преодолеть эту традицию можно признать успешной лишь с оговорками.

Собрание, чья главная забота - планировать мероприятия, собрание, которое в условиях парламентской демократии надзирает над исполнительным органом (правительством), проводящим в жизнь им же одобренную программу, - не имеет никаких побуждений и никакого интереса связывать себя какими-либо общими правилами. Оно может приспособить издаваемые им правила к нуждам момента, и эти правила будут служить скорее потребностям правительства, нежели потребностям способного к самоорганизации рынка. Такое собрание занимается законами лишь попутно; его законы - по большей части побочный продукт правления, они подчинены нуждам правительства. Такое законодательство неизбежно будет расширять полномочия правительственной машины. Вместо того, чтобы накладывать на правительство ограничения, оно становится инструментом достижения конкретных целей правительства.

Итак, идеал демократического контроля над правительством и идеал ограничения правительства законом суть два различных идеала, которые поэтому и невозможно осуществить, отдавая в руки одного и того же представительного института соответствующие им функции законодательства и правления. Хотя осуществить оба эти идеала возможно, ни одна страна не сумела до сих пор в достаточной степени обеспечить их осуществление с помощью конституционных средств,

приблизиться же к ним на какое-то время удастся лишь там, где имеется соответствующая и достаточно сильная политическая традиция. Можно добавить, что в последнее время существующие институты власти повсюду неуклонно разрушали то, что оставалось от коренившейся в традиции власти закона.

На заре представительного правления членов парламента еще можно было рассматривать как представителей общих, а не частных интересов.⁽⁹⁾ Хотя правительство нуждается в доверии большинства, это еще не означает, что организованное большинство необходимо для проведения в жизнь определенной политической программы. Во всяком случае в мирное время деятельность правительства по большей части рутинна и не нуждается ни в каком парламентском одобрении. Исключение - годовой бюджет, и именно он стал главным инструментом, с помощью которого британская палата общин прямо направляет деятельность правительства.

Современные законодательные органы на самом деле заняты правительственной работой

Характер современной парламентской процедуры не секрет для тех, кто хотя бы отдаленно с ней знаком. Но всякий, кто взглянет на нее более пристально, будет поражен тем, как далека реальность от представлений любого разумного человека о выборном собрании, принимающем решения по сложным вопросам усовершенствования закона или правил, регулирующих борьбу интересов. Наблюдатель-новичок скорее всего придет к выводу, что особенности современной политической жизни определяются тем, что она протекает на арене, границы которой определяют сами же политики. Политическая борьба идет там же, где определяются ее правила. Те, кто соревнуется за голоса, предлагая

избирателям блага, должны по идее и полагать пределы власти правительства. Между тем эти две функции в принципе исключают друг друга, а если уж они совмещены, то было бы бессмысленно ожидать, что депутаты парламента откажутся от возможности давать взятки избирателям, чьи голоса обеспечивают им их позиции.

Не преувеличивая, можно сказать, что характер ныне существующих представительных собраний исторически почти полностью сложился под воздействием их управительных функций. Метод выборов, периодичность выборов, разделение собрания на организованные партии, порядок работы и процедура, и прежде всего ментальность и установки парламентариев, - все приспособлено к задачам правления, а не законодательства. В нижней палате главное событие года - это бюджет, и тут уместно спросить: что может быть дальше от законодательной работы в подлинном смысле слова?

Все это делает парламентариев агентами голосующих за них групп, а не представителями общественного мнения. Голосующий за кандидата вознаграждает его за оказанные услуги, а не выражает доверие его уму, честности и беспристрастности, которые тот продемонстрировал в своих частных делах, дав тем самым повод надеяться, что он продемонстрирует их и в делах общественных. Люди, рассчитывающие быть избранными на основании тех поблажек, которые их партия сделала своим избирателям в течение трех или четырех лет, не способны принимать законы, имеющие целью интересы всего общества.

Хорошо известно, что обремененный двойной работой выборный представитель не имеет ни времени, ни желания, ни компетенции на то, чтобы охранять (а тем более совершенствовать) установления, ограничивающие право правительства на принуждение. Между тем это и есть одна из главных сфер действия закона, тогда как другая - охрана одних граждан от принуждения и насилия со

стороны других. Правительственные задачи народных собраний не только мешают им выполнять законодательные задачи, но и находятся в прямом конфликте с целями законодателя.

Нам уже приходилось цитировать комментарий одного из самых компетентных наблюдателей британского парламента: "Парламент не имеет ни времени, ни охоты заниматься законами для законников".⁽¹⁰⁾ Теперь приведем выдержку из отчета сэра Кортни Илберта, изучавшего британский парламент в начале века:

"Основная масса парламентариев не имеет никакого интереса к технике закона, всегда предпочитая оставлять адвокатам самим разрабатывать правила и процедуры. Основная работа парламента как законодательного органа [!] - поддерживать государственную машину в рабочем состоянии. И законы, служащие этой цели, принадлежат не к сфере частного или уголовного права, а к сфере, которую на континенте называют административным правом... Большая часть ежегодной Книги законодательных актов обычно состоит из административных распоряжений, относящихся к делам, лежащим за пределами обычной адвокатской практики".⁽¹¹⁾

Таково было положение дел в британском парламенте уже в начале века, и я не знаю ни одного демократического законодательного собрания, к которому это наблюдение нельзя было бы приложить. На деле законодатели по большей части невежественны в том, что касается закона в строгом смысле слова, то есть "закона для законников", или кодекса справедливости. В основном они заняты различными аспектами административного права, что постепенно создает отдельную сферу закона даже в Англии, где когда-то считалось, что частное право ограничивает правительство и его чиновников точно так же, как и рядовых граждан. В результате британцы (некогда льстившие себя мыслью, что их страна не знает

такой вещи, как административное право) теперь должны выполнять тысячи распоряжений, издаваемых сотнями административных ведомств.

Тот факт, что выбранные представители почти полностью сосредоточились на административных делах вместо дел законодательства, объясняется просто: они знают, что вопрос об их повторном избрании зависит от конкретных дел правящей партии в пользу своих избирателей, а не от ее законодательных актов. Поведение избирателей определяется тем, довольны ли они немедленными результатами правительственных мер, а не тем, что они думают о переменах в законах, результаты которых скажутся не скоро. Поскольку депутат знает, что его повторный успех на выборах будет зависеть прежде всего от популярности его партии и от оказанной ему партией поддержки, он будет заботиться прежде всего о ближайших последствиях мер, принятых его партией. Принципиальные соображения могут повлиять на его первоначальный выбор партии, но если он решит поменять партию, это скорее всего будет означать конец его политической карьеры. Поэтому он оставляет заботу о принципах лидерам партии и погружается в повседневные хлопоты по нуждам своего избирательного округа, имея дело в основном с административной рутинной.

Такой депутат будет склонен сказать *да* в ответ на требования привилегий даже в тех случаях, когда в роли подлинного законодателя он должен говорить *нет* и напоминать своим избирателям, что есть такие вещи, попросту вообще недопустимые. Каков бы ни был идеал Эдмунда Берка, люди сегодня объединяются в партию не во имя высоких человеческих ценностей, а ради достижения конкретных целей. Я не отрицаю, что и в наше время партии образуются вокруг ядра, объединенного общими принципами и идеалами. Но поскольку партии должны привлекать сторонников, они редко могут сохранить верность принципам - и при этом иметь за собой большинство. Нечего и говорить, что иметь

принципы - на пользу партии: ссылаясь на них, она может оправдывать раздачу благ группам, из которых надеется сколотить избирательное большинство.

У социалистов в этом отношении есть известное преимущество. По крайней мере, пока они не достигли своей первой цели и не установили контроля над средствами производства, их объединяет вера в общий принцип социальной справедливости. Когда же первая цель достигнута и им приходится решать вопрос о распределении благ, пустота этого общего принципа, до тех пор скрытая от многих членов партии, становится очевидна. Социалисты могут скорее сосредоточиться на создании новой машины, нежели на ее работе, и возлагают преувеличенные надежды на ее будущие возможности. Но и они, как мы видели, с самого начала согласны на устранение закона, понимаемого как кодекс справедливого поведения, на замену его системой административных распрямлений. Как следствие этого социалистическое законодательное собрание оказывается на деле чисто правительственным органом, чьи задачи ограничиваются штамповкой решений, предлагаемых бюрократией планирующих органов.

Для определения границ дозволенного правительству нужны люди совсем другого склада, отличные от тех, чья главная забота - обеспечить себе повторный успех на выборах с помощью подачек своим сторонникам. Нельзя доверять законодательство людям, сделавшим политику основным делом своей жизни. Они постоянно думают о перспективах следующих выборов, и это определяет все их мышление. Законы - дело людей, заслуживших уважение и авторитет своей практической деятельностью. Их выбирают потому, что граждане доверяют им как более опытным и справедливым. Избрание дает им возможность посвятить все свое время долгосрочному усовершенствованию законодательных рамок различных видов человеческой деятельности, включая сюда и деятельность правительственную. Им должно быть предоставлено

достаточно времени для того, чтобы, изучив работу законодателей, вооружиться против бюрократии, всегда в душе презиравшей законодателей и фактически произвольно творящей законы; нынешние же представительные собрания попросту не имеют возможности заняться этим.

В самом деле, живописнейшая особенность этих представительных собраний состоит в том, что законодательная работа постоянно вытесняется из них. Простые люди продолжают думать, что законодатели в законодательном собрании занимаются законодательством, тогда как на деле эту работу все более и более осуществляют гражданские служащие. Это происходит потому, что законодатели заняты прежде всего администрированием, а подлинное законодательство все больше попадает в руки бюрократии, у которой, конечно, нет власти ограничивать правительственные решения тех, кому некогда издавать законы.

Вот еще одна характерная деталь. Когда парламент рассматривает проблемы серьезного морального значения, которые многие парламентарии считают делом совести (смертную казнь, аборт, развод, эвтаназию, потребление наркотиков, табака и алкоголя, порнографию и т.п.), партии считают необходимым отказаться от партийной дисциплины при голосовании. Иными словами, партийный принцип забывается всякий раз, когда мы хотим выяснить господствующее мнение по действительно важным вопросам, а не отношение к конкретным мероприятиям. Оказывается, что обнаружить в обществе группы, единые в своем отношении к некоторым важным принципам, не так просто, как это предполагает логика партийной организации. Согласие подчиняться принципам совсем не то же самое, что согласие по вопросу о распределении благ.

Система, при которой высшие интересы власти лежат главным образом в сфере правления, а не закона, ведут к тому, что заботы правления ставятся выше задач законо-

дательства. Бессмысленно ожидать от тех, кто удерживает власть, что они свяжут себе руки слишком жесткими правилами, запрещающими раздачу привилегий. Оставить закон в руках выборных представителей - все равно что поручить кошке стеречь кувшин со сметаной. От законов скоро просто ничего не останется - во всяком случае от законов, ограничивающих полномочия правительства. Благодаря этому дефекту в структуре наших якобы конституционных демократий и появляется на свет неограниченная власть, которую виги XVIII века называли "столь чудовищной и дикой, что как бы ни было естественно стремиться к такой власти, не менее естественно и противостоять ей".⁽¹²⁾

*Партии в роли законодателей
ведут к разложению
демократического общества*

Система, при которой небольшая сплоченная группа, с помощью которой достигается равновесие между двумя большими партиями, может требовать от общества выкуп и будет вымогать особые привилегии, - такая система имеет мало общего с демократией и социальной справедливостью. Но именно таковы последствия неограниченной власти единственного выборного собрания, если его действия, по самому своему существу дискриминационные, не предотвращаются сведением его власти к чистому законодательству - или к чистому правлению, но обязательно в рамках не подлежащего изменению закона.

Такая система не только делает правительство жертвой шантажа и коррупции, но и порождает законы, фактически не угодные большинству, толкающие общество к упадку. Кто решится всерьез утверждать, что роковой в современной британской истории Акт о трудовых конфликтах 1906 года был выражением воли большин-

ства?⁽¹³⁾ Консервативная партия целиком была против; неизвестно даже, была ли за вся либеральная группа депутатов.

Акт был предложен только что появившимися на политической арене лейбористами⁽¹⁴⁾, а либералы в тот момент зависели от их поддержки. Вероятно, этот акт шокировал ведущих представителей британской конституционной традиции больше, чем что-либо иное за всю историю британского законодательства.⁽¹⁵⁾ Исключительные привилегии перед законом, дарованные тред-юнионам, стали со временем главной причиной последовательного упадка британской экономики.

И нельзя надеяться, что парламент в его нынешнем виде сумеет разумно решить в будущем такие ключевые проблемы, как ограничение власти корпораций или запрет на ограничения конкуренции. Можно опасаться, что на решения в этой области скорее повлияет популярность или непопулярность заинтересованных групп, чем подлинное понимание того, как функционирует рыночная система.

Еще одно причудливое извращение власти связано с необходимостью добывать (разумеется, в обмен на привилегии) поддержку перекупщиков и разносчиков идей, то есть сотрудников средств массовой информации, известных под объединительной кличкой *медиа*, поскольку именно они определяют общественное мнение. Ради этого, например, приходится поддерживать современное искусство, до которого большинству людей нет никакого дела, или технический прогресс (полеты на Луну!), желательность которого тоже весьма сомнительна. Но все это обеспечивает партиям симпатии и поддержку интеллектуалов, управляющих средствами массовой информации.

Демократия, если под нею не понимать единственно эгалитаризм, все более вырождается, превращаясь в самый процесс покупки голосов - для умиротворения и вознаграждения интересов, которые в более наивные

времена назывались зловещими. Мы, однако, хотим показать, что за все это ответственна не демократия как таковая, а та особая форма демократии, которую мы теперь практикуем. Я полагаю, что мы сможем гораздо объективнее выявить истинную волю народа, если выберем по жребию, скажем, 500 взрослых и ответственных людей и дадим им двадцать лет на то, чтобы усовершенствовать закон, руководствуясь при этом собственной властью и желанием сохранить всеобщее уважение; это, по-моему, даст лучшие результаты, чем нынешний аукцион, при котором власть вручается на несколько лет тем, кто обещал своим сторонникам больше благ. В дальнейшем мы покажем, что демократия не обязательно сводится к единственному всесильному собранию, плодящему своей практикой шантаж и коррумпированную политику, и что существуют другие, лучшие системы ее воплощения.

Конструктивистское суеверие: суверенитет

Самая идея о том, что большинство народа (или его выборных представителей) вольно декретировать все, по поводу чего оно согласно, и что в этом смысле оно должно рассматриваться как самодержавное, тесно связана с концепцией народного суверенитета. Кроющаяся здесь ошибка не в том, что власть должна принадлежать народу, и даже не в том, что желания народа должны принимать форму решений большинства. Ошибка в том, что власть якобы должна быть неограниченной; ошибочна идея суверенитета. На самом деле нет никакой логической необходимости в источнике такой неограниченной власти. Мы уже видели, что вера в эту необходимость - продукт ложного конструктивистского представления о том, будто все человеческие институты созданы по некоему первоначальному проекту или другим актом первоначальной

воли. Но источник общественного порядка лежит не в сознательном решении людей принять некие общие правила, а в существующих у них представлениях о том, что хорошо и что плохо. Общество как целое возникло не потому, что кто-то сознательно навязал людям кодекс справедливости, а потому, что в сознании людей сложилась определенная система правил, последствия соблюдения которых им поначалу едва ли были ясны.

Любая власть покоится на некоем предваряющем ее убеждении и может держаться лишь до тех пор, пока держится это мнение; поэтому и источник власти - не личность и не сознательно творящая эту власть воля. Концепция суверенитета основана на ложной логической конструкции, исходящей из допущения, что существующие правила и институты суть порождение единой творческой воли. Но нет воли, способной навязать людям какие угодно правила. Сообщество свободных людей исходит из того, что всякая власть ограничена общими представлениями, объединяющими людей. Где нет этого согласия, нет и власти.⁽¹⁶⁾

Если власть установилась не в результате завоевания, люди подчиняются ей не потому, что готовы позволить ей делать, что ей вздумается, а потому, что они поручили кому-то действовать в согласии с определенной концепцией справедливости. Не общество создает правила, а правила объединяют людей в общество. Условия, на которых люди соглашаются подчиняться власти, накладывают на власть постоянные ограничения, поскольку они в то же время суть условия прочности и даже существования государства. В либеральную эпоху эти условия подчинения понимались так: принуждение со стороны власти допустимо лишь в случае, когда нарушаются общие правила кодекса справедливости. Убеждение, будто неограниченная воля лежит у истоков всякой власти, есть результат конструктивистской инерции мысли; это - фикция, неизбежная при ложных факти-

ческих допущениях позитивизма в праве. Такое убеждение не имеет никакого отношения к реальным источникам лояльности.

Обсуждая различные структуры управления, мы должны задаваться не вопросом, в чьих руках находится власть, а вопросом, соответствует ли поведение власти неявным условиям нашего подчинения ей. Таким образом, ограничения власти суть не результат чьей-то воли, а нечто совершенно другое: согласие участников территориальной группы во мнениях относительно кодекса справедливости. Формула крайнего правового позитивизма, содержащаяся в известном высказывании Фрэнсиса Бэкона: "Верховная и абсолютная власть не может сама себя ограничить; невозможно также установить, что лежит за ее естественными пределами"⁽¹⁷⁾, ошибочно выводит всякую власть из целеустремленной воли. Но формула "мы готовы подчиняться хорошему человеку, если же он будет несправедлив к нам, мы его вышвырнем" вовсе не означает, что мы доверяем этому человеку власть неограниченную или такую, которой уже располагаем сами. Власть не проистекает из должности, она покоится на признании обществом определенных принципов и простирается не далее сферы, определяемой этим признанием. Хотя высший магистрат не может сам эффективно ограничивать свою власть, тем не менее его власть ограничена ее естественным источником, который есть не другой волевой акт, а преобладающее мнение. Нет оснований думать, что лояльность граждан, а значит, и авторитет государства, должны сохраняться и в том случае, если власть демонстрирует необоснованные претензии, не находящие поддержки в обществе, а потому и отторгаемые им.

На Западе мало кто претендовал на неограниченную власть со времен античности вплоть до XVI века, когда появился абсолютизм. Неограниченной власти, безусловно, не было у средневековых князей, они ее и не требовали. Требования неограниченной власти появились

позже и исходили от абсолютных монархов на европейском континенте, но они не признавались вполне законными до появления современных демократий, которые выступили с теми же абсолютистскими требованиями и в этом смысле унаследовали монархическую традицию. До их появления еще жива была концепция, согласно которой власть получает легитимность на основе народного одобрения неких фундаментальных принципов, а не каких-то частных мер. И лишь когда это открытое одобрение, вместо того чтобы обеспечивать контроль над властью, стало рассматриваться как единственный источник власти, вокруг неограниченной власти впервые возник ореол легитимности.

Таким образом, представление о том, что источник власти сообщает управляющему органу всемогущество, есть свойственное правовому позитивизму (и возникшее под влиянием конструктивизма) извращение идеи власти, возникающее повсюду, где демократия существует длительное время. Это, однако, отнюдь не неизбежное следствие самой демократии, а всего лишь следствие суеверия, будто всякий продукт выражающей волю большинства демократической процедуры выражает и убеждения большинства и что все без исключения вопросы могут решаться с помощью этой процедуры. Такое представление укоренилось потому, что люди в этих условиях "действуют вместе". Сложилась своего рода волшебная сказка о том, что народ есть активный носитель политического процесса и что его действия всегда предпочтительней действий индивида. За сказкой последовала курьезная теория о том, что демократический процесс принятия решений всегда обеспечивает общую пользу. При этом, конечно, общей пользой объявляется то, к чему приводит сама демократическая процедура. Абсурдность этих построений видна уже из того, что одинаково законные (в равной мере являющиеся результатом демократической процедуры) решения могут оказаться очень разными.

Необходимое разделение власти в представительном собрании

Классическая теория представительного правления предполагает, что достаточно разделить власть между законодателями и администрацией, то есть между представительным собранием и исполнительным органом, который собрание назначает. Но эта теория не воплотилась на практике. Идея демократического правления и идея демократического законодательства столкнулись друг с другом, и единственное демократически избранное собрание неизбежно стало претендовать на то, чтобы не только издавать законы, но и направлять правительство. Но как только собрание стало совмещать функции законодательства и правления, возродилась чудовищная абсолютная власть, не ограниченная никакими правилами. Я верю, что придет время, когда на идею избранного большинством, но обладающего неограниченной властью органа люди будут смотреть с таким же ужасом, как на любую другую форму авторитарного правления. Ибо она ведет к варварству - и не потому что мы вручили власть варварам, а потому что мы освободили власть от ограничений правилами. Результат предreshен независимо от того, кто оказывается у власти. Возможно, у простых людей более развито чувство справедливости, чем у интеллектуалов, одержимых изобретением новых структур, но и они, если их не ограничить правилами, будут действовать также произвольно, как и любая элита или даже монарх. И причина здесь не в том, что простые люди одержимы какой-то ложной верой, а просто от них бессмысленно ждать того, что выше человеческих сил.

Правительство в узком смысле этого слова не может в своей работе подчиняться строгим внешним правилам, поэтому его власть и сфера компетенции должны быть ограничены администрированием с использованием

строго оговоренных средств, которые ему можно доверить. Власть же, простирающаяся далее распоряжения материальными объектами, должна подчиняться общим правилам, а те, кто призван эти правила создать, должны быть ограничены этой своей законодательной функцией - и отгорожены от какой бы то ни было возможности принимать решения по частным вопросам. Таким образом, высшая власть, власть в последней инстанции, должна подвергаться пробе на справедливость и вольна действовать по своему усмотрению до тех пор, пока признает над собою универсальный принцип и соображается с ним.

Цель конституций - предотвратить всякие произвольные действия. Хотя ни одна из конституций до сих пор эту цель осуществить не смогла, замечать это не принято, наоборот, принято верить, что конституции свое дело делают; поэтому и понятия *произвольный* и *неконституционный* воспринимаются как равнозначные. Перед нами еще одно недоразумение. Хотя предотвращение произвола - одна из целей конституций, соблюдение конституции вовсе не означает достижения этой цели. Путаница здесь возникает из ошибочной концепции правового позитивизма. Разумеется, проверка на конституционность есть эффективный способ предотвращения произвола. Но не всякая конституция дает возможность провести необходимую проверку для выявления произвола, более того, не всякая конституция ставит произвол вне закона.

Но если верховная власть всегда должна доказывать правомочность своих намерений, их подчиненность универсальным правилам, то для этого необходимы специальные институты, которые обеспечили бы приоритет этих правил над частными интересами власть имущих. Должен быть еще предусмотрен случай, когда на какой-либо акции настаивает очень значительное большинство, в то время как другое, гораздо менее значительное большинство склонно соблюдать правило, фактически

эту акцию запрещающее. (Здесь нет противоречий с вышесказанным. Разумно предпочесть соблюдение существующего запрета на какую-то группу действий, пока необходимость провести одно из них не вынудит общество снять этот запрет.) Можно сказать это иначе: даже самое преобладающее большинство, собираясь прибегнуть к принуждению, может нарушить старое правило *только* при условии, что оно его открыто аннулирует и заменит новым. Подлинное законодательство предполагает приверженность принципам, а не череду конкретных решений. Оно должно ориентироваться на долгосрочные цели и предусматривать ситуации, детальное описание которых заранее невозможно, т.е. помогать не определенным статьёй закона людям в достижении их не определенных статьёй закона целей. Чтобы такая работа оказалась успешной, делающие ее не должны быть связаны поддержкой чьих-то частных интересов, наоборот, должны представлять себе, какие правила желательны в долгосрочной перспективе для всего общества.

Таким образом, подлинный законодатель должен видеть далеко вперед, а составитель конституции - еще дальше. Но в отличие от проектирования конституции законодательство означает повседневную работу, непрерывные усилия по усовершенствованию закона и его приспособлению к новым условиям, в особенности когда юрисдикция не поспевает за изменениями практики и общественных представлений. Новые законы могут приниматься с большими интервалами, но эта работа требует постоянного внимания и исследований, на что политики, занятые заигрыванием со своими сторонниками и полностью погруженные в злободневные проблемы, попросту не имеют времени.

Законодательство отличается от составления конституции еще в одном отношении: оно занято правилами более общими, чем содержащиеся в конституции. Предмет конституции есть прежде всего организация правительства

и распределение полномочий между различными его частями. Иногда желательно включить в формальный документ, учреждающий государственную структуру, некоторые принципы субстантивной справедливости, нуждающиеся в специальной протекции. Но все же конституция остается прежде всего инструментом обеспечения существующих принципов справедливости, а не определения их. Конституция исходит из существующего кодекса справедливости и дает лишь механизм для его претворения в жизнь.

Мы не будем далее развивать здесь эту мысль; нашей целью было всего лишь показать, что подлинное законодательство отличается как от проектирования конституции, так и от правления, и их функции не следует смешивать. Отсюда видно, что во избежание такого смешения необходимы три представительных органа: один - для занятий исключительно конституцией (он будет собираться с большими интервалами, лишь когда потребуются изменения в конституции); другой - для постоянного усовершенствования кодекса справедливости; третий - для текущего правления, то есть для распоряжения общественными ресурсами.

Демократия или демархия?

Мы не можем здесь рассматривать изменения, которым подверглась концепция демократии в результате ее перенесения из присущей ей политической сферы туда, где ее осмысленность весьма сомнительна.⁽¹⁸⁾ Мы не будем также обсуждать вопрос о том, насколько вообще слово *демократия* сохранило образ связанного с ним первоначального идеала - после всех спекуляций и злоупотреблений, проделанных с этим словом (достаточно вспомнить хотя бы о пресловутой "народной демократии", лишенной вообще каких бы то ни было характерных черт демократии). Мы упоминаем об этом только потому,

что это тоже способствовало извращению понятия *демократия*, обращению самого этого слова в словесный фетиш, лишив это слово ясного значения и какого-либо отчетливого смысла, - и потому удобный для легитимизации требований любой группы, желающей навязать обществу угодные ей свойства.

Легитимность требований усилить демократию становится особенно сомнительной, когда речь идет о способе управления организациями. Проблемы возникают, едва только мы задаемся вопросом: кто из членов организации может претендовать на долю в управлении? Вовсе не очевидно, что всякий, кто в своих интересах продает организации те или иные услуги, должен также иметь голос в управлении организацией или при определении ее целей. Мы все хорошо знаем, что военные действия нельзя вести демократически. То же самое относится и к гораздо более простым процессам - строительству дома или руководству правительственной бюрократической машиной.

Кто обладает правом голоса в коллективе больницы, отеля, клуба, учебного заведения или магазина? Те, кто служат там? Те, кому эти заведения служат? Или же те, кто обеспечивает эти организации необходимыми для их работы материальными средствами? Все это отнюдь не праздные вопросы. Мы продолжаем пользоваться понятием демократии, мы чувствуем, что должны защищать обозначаемый этим словом идеал. Но это понятие уже не выражает ясной, приемлемой без дополнительных разъяснений концепции. Более того, это понятие приобрело даже некоторые смысловые оттенки, прямо враждебные тому идеалу, с которым демократию традиционно связывают. Это я и хотел продемонстрировать своими вопросами.

Я, конечно, твердо верю, что правление должно осуществляться согласно одобренным большинством принципам и что при этом всем гражданам должны быть гарантированы свобода и спокойствие. Но я заявляю вполне откровенно: если демократия означает

неограниченную волю большинства, я - не демократ, а такое правление считаю гибельным, в долгосрочной же перспективе - и не жизнеспособным.

Вопрос стоит так: годится ли вообще привычный нам термин для выражения первоначального идеала демократии? Я всерьез сомневаюсь в этом - и все более убеждаюсь, что ради сохранения первоначального идеала мы должны найти новое слово для его обозначения. Новое слово (и стоящее за ним понятие) должно выражать вот какую идею: *воля* большинства обязательна для всех только в том случае, если доказано, что большинство намерено действовать справедливо, соглашаясь подчиняться некоторым универсальным правилам. В новом понятии должно содержаться указание на то, что легитимность власти большинства основана не на грубой силе, а на доказанном факте, что эта власть убеждена в правомочности своих решений.

Случилось так, что греческое слово *демократия* возникло из слов *demos* (народ) и *kratos* (власть), хотя для обозначения власти в греческом существует и другое слово. *Kratein*, в отличие от его синонима *archein* (этот корень мы находим в таких словах, как монархия, олигархия, анархия), подчеркивает в глаголе *властвовать* скорее грубую силу, нежели правление в согласии с правилами. Термин *демархия* оказался в те времена неприемлем. Уже использовалось, по крайней мере в Афинах, слово *демарх*: так назывался глава группы округов (*деме* - округ), поэтому его уже нельзя было взять для обозначения народного правления. Но сегодня слово *демархия* хорошо подходит для обозначения того идеала, который некогда стали называть словом *демократия* (здесь заметим, что этот столь известный сейчас термин имел предшественником вытесненное им слово *изономия*, обозначавшее идеал всеобщего равенства перед законом⁽¹⁹⁾). Новый термин помог бы нам сохранить образ идеала в эпоху злоупотреблений понятием *демократия*, под которым все чаще понимают режимы

господства организованных интересов, неприемлемые для все большего числа граждан. Злоупотребление скомпрометированным словом опасно: оно может привести к тому, что люди согласятся принять не лучшие формы правления. Чтобы избежать дискредитации идеала, для его обозначения желательно найти новое, незапятнанное имя - и слово *демархия* этому требованию удовлетворяет.

ГЛАВА III

ОБЩЕСТВЕННЫЙ И ЧАСТНЫЙ СЕКТОРЫ

В интересах свободы в высшей степени существенно различать законодательство и налогообложение.

*Уильям Питт**

Двойная задача правительства

Поскольку в этой книге мы занимаемся главным образом ограничениями, которые общество должно налагать на принудительные действия правительства, у читателя может возникнуть ложное впечатление, что для нас единственные законные функции правительства - это понуждение к использованию законов и защита от внешнего врага. В прошлом некоторые теоретики действительно настаивали на таком "минималистском государстве".⁽¹⁾ В некоторых случаях, когда правительственный аппарат еще очень неразвит и практически не способен выполнять какие-либо функции сверх самых необходимых, и в самом деле было бы разумно ограничить работу правительства лишь абсолютно необходимыми задачами.

Чрезмерная нагрузка может подорвать силы слабого государства настолько, что оно не сумеет выполнять и той работы, с которой обязано справляться для поддержания нормальной жизни свободного общества. Это, впрочем, не относится к развитым государствам Запада; подобные соображения явно недостаточны, если мы имеем в виду обеспечить личную свободу граждан в обществе как целое.

Мы не разделяем идеи "минималистского государства".⁽²⁾ По нашему мнению, в развитом обществе государственный аппарат должен с помощью налоговой системы создавать фонды, нужные для таких общественных служб, которых вообще (или должным образом) не может предоставить обществу рынок. В самом деле, приходится допустить, что даже и в том случае, когда все добровольно подчиняется традиционному кодексу справедливости и никакой другой нужды в принуждении нет, все же и тогда может оказаться необходимо предоставить территориальным властям полномочия для обеспечения таких служб. Существующее мнение о том, что функции этих служб в некоторых случаях лучше всего осуществляет рынок, отнюдь не означает, что мы должны отказаться от поиска других путей, когда рынок почему-либо с этим не справляется. Не вызывает сомнений и то, что некоторые службы могут существовать лишь при поддержке всех своих потенциальных пользователей, ибо нельзя допустить, чтобы ими пользовались только те, кто в состоянии за них платить. Для обеспечения этого правительство также имеет право на принуждение.

Обсуждение того, каким образом правительственные службы должны регулироваться, как следует контролировать мобилизацию поступающих в распоряжение правительства средств и как правительство должно ими распоряжаться, потребовало бы еще одного тома такого же объема. Здесь мы только наметим широкий круг тех абсолютно законных действий, которые правительство как распорядитель общественных ресурсов может

предпринимать на совершенно законных основаниях. Цель этого краткого очерка - устранить ложное впечатление. Да, мы настаиваем на том, что *принудительные* действия правительства, а также правительственные монополии, призванные обеспечить соблюдение кодекса справедливости, оборону общества и взимание налогов для финансирования правительственных служб, следует ограничивать. Но обсуждая право правительства на использование принудительных методов для решения всех этих задач, мы не сводим функции правительства только к ним.

Если невозможно получать средства для обеспечения правительственных служб коммерческим путем, правительство может прибегнуть к принуждению - однако это означает, что поставщик и организатор таких служб должен всегда иметь под рукой возможность употребить власть. Как мы увидим, необходимость прибегать к принуждению при сборе средств для финансирования этих служб вовсе не означает, что этим непременно должно заниматься правительство. Из того, что правительство иногда и в самом деле наилучшим образом организует эти службы, не следует, что для их организации оно должно обращаться к тем рычагам власти, которыми оно традиционно и оправданно пользуется при отправлении своих действительно авторитарных функций (в немецкой традиции определяемых несколько мистическими понятиями Верховной Власти, *Hoheit*, и Господства, *Herrschaft*). В высшей степени важно не смешивать две стороны правления; выполняя свои чисто служебные функции, правительство не должно ссылаться на тот авторитет, который признается за ним, когда речь идет о принуждении к соблюдению закона или защите от внешних врагов. Нет никаких оснований переносить атрибуты высшего авторитета на чисто практические служебные задачи, доверенные правительству только потому, что лишь оно может их финансировать. Этого рода правительственные услуги совершенно естественно рассмат-

ривать в одном ряду с другими чисто утилитарными услугами, - например, мясников или пекарей, не более того, - но с той оговоркой, что услуги правительства следует принимать с большей настороженностью: ведь правительство располагает властью и пускает ее в ход для извлечения средств. Современная демократия часто не выказывает должного уважения к закону. В то же время она неоправданно превозносит служебные функции правительства, а за их выполнение требует себе привилегий, которые полагаются ей только как хранителю закона и порядка.

Коллективные блага

Рынок и раздробление собственности эффективны потому, что в большинстве случаев именно на рынке производители товаров и услуг могут определить, для кого они производят и кто сколько готов им платить. Представления, согласно которым всякий материальный ущерб должен быть возмещен, а всякое благо может быть получено лишь тем, кто хочет его иметь и достаточно активен для того, чтобы за него заплатить, - удовлетворительны лишь там, где речь идет о благах, находящихся в полном и непосредственном владении частных лиц. Обладание движимостью дает собственнику контроль над нею, в результате чего он обычно может сполна использовать следующие из этого обладания преимущества для извлечения выгоды или во избежание ущерба. Но как только мы обращаемся от товаров в узком смысле слова, например, к земле, то сказанное оказывается верным лишь отчасти. Нередко собственник совершает над своим участком манипуляции, имеющие последствия не только для этого участка. Возникает так называемый "эффект соседства", во многом обуславливающий современные проблемы загрязнения воздуха, воды и т.п. В подобных случаях баланс издержек и выгод относительно своего

участка не равен балансу издержек и выгод относительно большей территории. Собственник игнорирует это, когда манипулирует недвижимостью.

В ряде случаев рынок справляется со своей организующей ролью только в некоторых областях человеческой деятельности. Занятые в них люди еще могут в целом эффективно направляться ценовым механизмом, хотя некоторые из этих действий будут побочно сказываться на других членах общества: кому-то блага достанутся даром, а кто-то, наоборот, не получит компенсации за понесенный ущерб. В таких случаях экономисты говорят об *экстернальных (внешних)* эффектах, которые могут быть как положительными, так и отрицательными. Возможны и такие ситуации, когда либо технически невозможно, либо слишком дорого обслуживать только узкую группу потребителей, так что некоторые услуги могут осуществляться лишь при условии, что они доступны всем (или, по меньшей мере, осуществлять их гораздо дешевле и эффективнее, когда они доступны всем). К этой категории относятся не только такие необходимые вещи, как защита от насилия, эпидемий или, скажем, лавин и наводнений, но и многие удобства, делающие терпимой жизнь в современных городах: большинство дорог, исключая некоторые платные автострады, контроль над мерами и весами, а также целый ряд информационных служб, куда попадают земельный кадастр, карты, статистические данные о качественных нормативах некоторых товаров и услуг и многое другое. Часто подобные службы не могут принести никаких доходов тем, кто их осуществляет, следовательно, рынок и не может их обеспечить. Именно в этих случаях речь идет о коллективных или общественных благах в подлинном смысле слова. Чтобы их обеспечить, нужен иной механизм, нежели прямая рыночная продажа в руки покупателю.

Может показаться, что в подобных случаях нет никакой надобности в принуждении. Если признается,

что общие интересы могут быть удовлетворены только совместными усилиями, то разумные люди добровольно объединятся, чтобы обеспечить необходимые службы и оплатить их. Вполне вероятно, что так оно и будет с малыми группами, но с большими дело обстоит совершенно иначе. В больших группах каждый индивид, сколь бы он ни желал существования той или иной службы, не без оснований думает, что для ее обеспечения не так уж важно, будет ли он лично участвовать в расходах по ее содержанию. В свою очередь те, кто готов платить, не уверены, что другие тоже готовы платить и что общая цель будет достигнута. Таким образом, у человека имеются разумные основания желать, чтобы другие участвовали в обеспечении данной службы, а самому - уклоняться от этого.⁽³⁾ Но если он знает, что принуждение будет применено ко всем, включая его самого, то разумным для него становится другое: согласиться на это принуждение. Во многих случаях только таким образом могут быть обеспечены блага, желательные для всех или, по крайней мере, для значительного большинства.

Быть может, моральная сторона принуждения к положительному действию и не так наглядна, как мораль невмешательства в сферу личных интересов. В частности, когда некое коллективное благо оказывается желательным не для всех, и даже не для значительного большинства, возникают серьезные проблемы. И все же очевидно, что если некий индивид согласится, чтобы средства от обязательного налогообложения шли на цели, чуждые ему, но близкие другим, а эти другие отплатят ему встречным согласием тратить налоговые суммы на нужды этого индивида, - то в итоге все окажется в выигрыше. Хотя на первый взгляд при этом может создаться впечатление, что людей заставляют принимать участие в делах, которые их совершенно не касаются, на самом деле правильное видеть в этом сделку: каждый соглашается на некоторых общих основаниях участвовать в наполнении общественного фонда, рассчитывая, что его

пожелания относительно финансирования некоторых служб будут удовлетворяться из этого фонда пропорционально его взносу. Как только у человека возникает впечатление, что он может черпать из оплаченных общественным налоговым фондом служб больше, чем он внес в этот фонд, в его интересах становится согласиться на обязательные платежи.

Поскольку в столь сложной системе невозможно предсказать, кто воспользуется коллективным благом и в какой мере, нашей неперменной целью должна стать ситуация, при которой каждый чувствует, что в целом получает из общественного фонда коллективных услуг на сумму, во всяком случае не меньшую той, которую он внес в этот общественный фонд в качестве обязательного налога.

Поскольку многие виды коллективных благ представляют интерес только для жителей определенных местностей, то целесообразно, чтобы местные власти занимались не только администрированием соответствующих служб, но и взиманием налогов. Вообще, говоря о правительстве и подчеркивая его исключительное право на принуждение для взимания налогов, мы вовсе не имеем в виду (в большей части настоящей работы) лишь центральную власть и избегаем пояснений лишь для краткости. Успешное обеспечение коллективных благ требует, чтобы правительственные функции были делегированы на уровень местной и региональной власти. В этой книге нам не удастся детально обсудить проблему централизации и децентрализации, или, иначе, унитаризма и федерализма. Мы лишь отмечаем, что передача на местный уровень всех полномочий, которые могут быть осуществлены на местах, есть, вероятно, самый лучший способ уравновесить для граждан исходящие от правительства блага и тяготы.

Приступая к обсуждению общественного сектора, необходимо помнить о двух вещах. Во-первых, тот факт, что некоторые службы обеспечиваются принудительными

налогами, вовсе не означает, вопреки распространенному мнению, что этими службами должно распоряжаться правительство. Как только решена проблема финансирования, конкурирующие предприятия часто могут обеспечить соответствующие службы более эффективно. В этом случае разумно положиться на них и разделить между ними созданные принудительным налогообложением фонды так, чтобы предприятия использовали их в соответствии с предпочтениями потребителей. Профессор Милтон Фридман разработал остроумную схему финансирования образования с помощью талонов. Родители получают талоны на обучение детей и используют их по своему выбору для полной или частичной оплаты школьных услуг. Этот метод может быть использован в разных сферах.⁽⁴⁾

Второе, что следует помнить: в случае коллективного блага в собственном смысле этого слова, а также в ряде случаев экстернального (внешнего) эффекта (состоящего в том, что деятельность отдельных членов общества частично оборачивается благом или ущербом для многих) нам приходится прибегать к низшему (по степени организованности) методу потому, что необходимые условия для более эффективного - рыночного - обеспечения соответствующей службы просто отсутствуют. Но если существование службы может быть эффективно поддержано спонтанным рыночным механизмом, всегда желательно положиться на него, т.е. поручить организацию службы и распределение благ действующим в соответствии с рыночными законами производителям, а принудительный централизованный метод использовать для мобилизации фондов. Но если уж приходится прибегнуть к организации сверху, потому что иным способом поставленной цели достигнуть нельзя, то важно позаботиться о том, чтобы наши действия не повредили рыночному механизму, от которого зависит удовлетворение других (часто гораздо более важных) наших потребностей.

Границы общественного сектора

Если правительство располагает исключительным правом на принуждение, это означает, что часто только оно в состоянии обеспечить определенные службы на основе принудительного налогообложения. Однако же право на обеспечение таких служб не должно быть, вообще говоря, закреплено за правительством, если могут быть найдены другие способы их организации. При сопоставлении общественного и частного секторов иногда совершают любопытную ошибку: предполагают, что в некоторых случаях частному сектору нельзя поручить ту или иную службу только потому, что будто бы невозможно заставить его соблюдать кодекс справедливости, а раз так - закон должен отдать ее в ведение общественного сектора. Такой подход безоснователен. Даже если в данных обстоятельствах только правительство способно поставлять те или иные услуги, нет оснований запрещать частному сектору поиск других путей для обеспечения тех же услуг без принудительного налогообложения. Более того, нужно специально позаботиться, чтобы участие правительства в обеспечении той или иной службы не мешало другим делать то же самое. Могут обнаружиться новые способы продажи услуг, доступ к которым раньше не удавалось ограничить желающими за них платить - и тем самым распространить рыночные методы на прежде недоступные рынку области. В качестве примера можно взять радио. Пока радиопередачи любой станции доступны каждому, специальную программу невозможно продать заинтересованным в ней слушателям. Но технический прогресс позволяет ограничить число слушателей теми, у кого есть специальное оборудование, - и рыночная операция становится возможной.

Итак, то, что мы обычно называем общественным сектором, не должно интерпретироваться как набор функций и услуг, зарезервированных за правительством.

Уместнее видеть в нем ограниченный набор материальных средств, находящихся в распоряжении правительства и используемых для тех услуг, за которыми обращается общество. Тогда правительству не нужна никакая специальная власть, кроме власти взыскивать с населения обязательные суммы в соответствии с некоторым универсальным принципом, - причем в управлении собранными суммами правительство не должно иметь никаких привилегий, наоборот, должно подчиняться общим правилам справедливости и потенциальной конкуренции в точности так же, как и любая другая организация.

Существование такого сектора⁽⁵⁾, располагающего кадровыми и материальными ресурсами, институтами и инвентарем общего пользования (все это находится под контролем правительства), порождает проблемы регулирования, которые в наше время решаются законодательным путем. Однако принимаемые для этой цели законы - совсем не то же, что универсальные правила кодекса справедливости или Закон, как мы его до сих пор понимали. Наши законы регулируют хозяйственную деятельность правительства - например, дорожные услуги. Они, по существу, суть правила организации, рассчитанные на определенные результаты, а не правила справедливого поведения, обозначающие границы частной сферы каждого; их содержание определяется скорее соображениями эффективности и рациональности, чем соображениями справедливости. Речь в них идет о делах правления, а не законодательства. И хотя правительство в этих делах должно руководствоваться общими требованиями справедливости (например, не допускать сознательной дискриминации), сущность этих законов-правил прежде всего связана с эффективностью и рациональностью оказываемых услуг.

Хороший пример законов пользования общественным институтом, ошибочно интерпретируемых как правила справедливого поведения, дают правила уличного и дорожного движения. Хотя они тоже имеют форму

правил поведения, они отличаются от универсальных правил справедливости, ибо не указывают запретительных границ частных владений и приложимы не универсально, а лишь к нескольким видам поставляемых правительством удобств (правила уличного движения не действуют, например, в закрытых для публики частных парках.)

Хотя подобного рода поставляемые правительством удобства безусловно нуждаются в упорядочивающих правилах, мы должны противиться возобладавшей тенденции распространять этот принцип на так называемые места общественного пользования, которые содержатся частными лицами на коммерческих основаниях. Частный театр, фабрика, магазин, спортивная площадка или присутственное здание не становятся общественными местами (в строгом смысле этого слова) оттого, что общество ими пользуется. Несомненно, все эти учреждения могут быть открыты для членов общества лишь под условием существования единообразных правил пользования ими; например, входя в здание, каждый имеет основания ожидать, что там предусмотрены определенные меры безопасности и охраны здоровья. Но правила, регулирующие использование частных объектов, в принципе отличны от правил пользования правительственными институтами (и от правил, регулирующих действия этих институтов).

Предназначение правительственного института диктует распространяющиеся на него правила, цель которых состоит лишь в том, чтобы защитить индивидуального пользователя, сообщив ему, на осуществление каких своих целей он может здесь рассчитывать и что ему здесь будет позволено делать. Конечно, собственник всегда волен добавить к этим легальным требованиям что-то свое: выставить собственные условия, на которых он готов допустить к себе клиентов из общества. И большинство условий на поставляемые правительством услуги - как раз такого свойства; это скорее произвольные правила, чем общие законы.

Независимый сектор

Итак, общественный сектор следует понимать не как набор монопольно управляемых правительством целевых предприятий, а скорее как набор общественных нужд, за удовлетворением которых общество обращается к правительству лишь там и тогда, где и когда не найдено пока путей удовлетворить эти нужды иным, лучшим и более дешевым образом. Это положение приобретает особую важность в связи с другим вопросом, к обсуждению которого (по необходимости кратко) мы сейчас и приступаем.

Хотя правительство должно вступать в игру лишь тогда, когда рынок не в состоянии снабдить общество той или иной необходимой службой, мобилизация средств для этой службы при помощи принудительной власти правительства есть часто не единственный и не лучший выход. Передача дел в руки правительства может оказаться самым эффективным методом там, где в услугах нуждается большинство или, по крайней мере, такая большая группа населения, что ее политическое влияние ощутимо. Всегда будет существовать потребность в службах, которые фактически нужны многим и имеют все свойства коллективных благ, но о необходимости которых помнят лишь сравнительно небольшие группы населения. А величайшее достоинство рынка состоит именно в том, что он организует обслуживание как большинства, так и меньшинства. В некоторых областях, например в сфере культуры, вообще сомнительно, следует ли допускать преобладающее влияние большинства и игнорировать интересы мелких групп - что иногда случается, когда некоторые культурные предпочтения могут быть выражены только через политические организации. Всякие новые вкусы и предпочтения поначалу неизбежно остаются вкусами и предпочтениями немногих. И если их удовлетворение зависит от одобрения большинства, то

они никогда не будут удовлетворены; большинство может полюбить что-либо только после того, как ему это часто и настойчиво показывают.

Следует помнить, что еще задолго до вмешательства в эти сферы правительства многие коллективные блага обеспечивались общественными деятелями и группами, которые предоставляли средства для казавшихся им важными целей. Общественное образование и больницы, библиотеки и музеи, театры и парки впервые были созданы не правительствами. Дорогу здесь проложили частные благотворители, и лишь затем правительство взяло эти учреждения под свой контроль.⁽⁶⁾ Остались, однако, другие сферы, важность которых пока очевидна не для всех. Некоторые из них было бы нежелательно, а некоторые - и невозможно отдать под правительственный контроль, и для их развития необходима общественная (а значит, и частная) инициатива.

В прошлом инициаторами общественного обслуживания были церкви. Позднее, особенно в англоязычном мире, инициатива перешла к различным фондам, частным ассоциациям, бесчисленным благотворительным организациям и агентствам вэлфэра. В какой-то мере у истоков всей этой активности стояла приверженность крупных частных состояний к филантропии. Но многое сделали тут и небогатые идеалисты, вложившие в это дело свой организаторский и пропагандистский талант. Этим добровольным усилиям мы обязаны многим. Усилиями энтузиастов многие нужды были признаны в качестве общественных и обнаружили самые разные способы их удовлетворения. Было бы бессмысленно ожидать чего-либо похожего от правительств. Добровольные усилия более эффективны потому, что они дают выход энергии и чувствам людей, которые в противном случае остались бы неиспользованными. Никакое правительственное агентство не изобрело бы столь эффективную организацию, как, например, "Анонимные алкоголики". Мне кажется также, что местные усилия вселяют больше надежд на решение

острых проблем наших городов, чем всевозможные правительственные "программы обновления".⁽⁷⁾ Мы располагали бы еще большим числом таких примеров, если бы дурная привычка обращаться по любому поводу к правительству и близорукие попытки применять повсюду уже известное лекарство не вели бы так часто к неуклюжему вмешательству государства, которое, к всему прочему, чаще всего блокирует возможность чего-либо лучшего.

В этом смысле нас вводит в заблуждение привычное разделение всей сферы на частный и общественный секторы. Как убедительно показал Р.Корньюэлл⁽⁸⁾, для здоровья общества исключительно важно, чтобы между коммерческим и государственным секторами существовал еще и третий, *независимый* сектор, который может взять на себя и выполнять более эффективные задачи, в силу инерции мысли перелагаемые нами на государство. Независимый сектор будет конкурировать с государственным за общественные службы и смягчать опасные последствия действий правительства, в частности возникновение монополий, со всем их всевластием и неэффективностью. Дж.К.Гэлбрэйт неправ, когда говорит, что "нет альтернативы общественному управлению ресурсами"⁽⁹⁾. Альтернатива есть, и по крайней мере в Соединенных Штатах люди обязаны ей гораздо больше, чем они подозревают. С этим независимым сектором и его потенциалом во многих областях связана наша единственная надежда избежать грозящей нам опасности: полного господства правительства над общественной жизнью. Дорогу указывает нам Р.Корньюэлл, чей оптимизм, кажущийся на первый взгляд неоправданным, на самом деле вовсе не чрезмерен. Независимый сектор, если его сознательно культивировать и развивать, может достичь многого. Небольшая книга Р.Корньюэлла выражает, как мне кажется, одну из самых значительных социо-политических идей, высказанных в мире за последние годы.

Реальные и возможные достижения независимого сектора могли бы послужить хорошей иллюстрацией к одной из главных идей настоящей книги. Однако поскольку нашей главной целью остается выяснение того, каким образом можно эффективно ограничить правительственную власть, то мы лишь попутно упоминаем идею Р.Корнюэлла. Я с удовольствием развил бы эту тему - хотя бы только для подкрепления моей мысли о том, что общественный дух не обязательно выражается через деловую активность правительства. Но я не могу отступать слишком далеко в сторону от предмета этой главы: от разговора о функциях, которые правительство может выполнять, в отличие от других, которых оно брать на себя не должно.

Налоги и размеры общественного сектора

Заинтересованность индивидов в правительственных службах очень различна; подлинное согласие между людьми может быть достигнуто только по поводу общего объема услуг, так чтобы каждый мог рассчитывать получить по крайней мере столько, сколько заплатил в виде налогов. Как мы уже видели, это не означает согласия налогоплательщика платить за все правительственные службы: скорее он согласится платить на общих основаниях за те услуги, которые он рассчитывает получить из общего кошелька. Это означает универсальную налоговую ставку, которая и определяет размер общественного сектора.

Но если перед нами только соглашение относительно общего объема правительственных служб, или, иначе говоря, объема ресурсов, доверенных правительству для обеспечения разумного объема обслуживания, то каждый гражданин, голосующий за определенные правительственные расходы, должен знать, какова будет его доля в

этих расходах. Однако пока что вся практика общественных финансов направлена на то, чтобы перехитрить налогоплательщика: взять с него больше, чем он подозревает, и убедить его согласиться на определенный уровень расходов в расчете на то, что платить будет кто-то другой. Даже теория общественных финансов, толкуя о принципах налогообложения, говорит обо всем на свете, кроме того, что важнее всего для демократии, а именно: что процедура решений по поводу налогообложения должна предусматривать рациональный предел общественных расходов. Между тем доля индивида в общественных расходах должна быть установлена заранее, так чтобы избиратель знал: голосуя за определенные расходы на общественные нужды, он сам должен будет внести определенную заранее долю.

Между тем главной заботой министерства финансов было и остается одно: собрать как можно больше средств при минимальном сопротивлении налогоплательщиков. При этом совершенно упускается из виду то, что на самом деле имеет решающее значение, а именно что метод сбора средств должен предусматривать какие-то ограничения на общую сумму расходов правительства. Но популярные теперь методы поощряют людей думать, что "платить будет кто-то другой". Одновременно провозглашается принцип, согласно которому большинство всегда имеет право навязывать меньшинству приложимые только к этому меньшинству условия налогообложения (как это, например, происходит в случае с так называемым прогрессивным налогом). Все это вместе ведет к тому, что общественные расходы намного превышают те, которые налогоплательщик считал бы желательными. Принять рациональное и ответственное решение об объеме общественных расходов на основе демократического голосования можно лишь при условии, что голосующему известно, что и ему предстоит платить. Когда же этого сознания у налогоплательщика нет и вопрос для него сводится к тому, на кого спихнуть основное бремя пла-

тежей; и когда большинство чувствует, что, принимая решение, оно распоряжается чужим кошельком, то в результате не уровень расходов будет соотноситься со средствами, а наоборот, во что бы то ни стало будут изыскиваться средства, чтобы обеспечить уровень расходов, определенных ранее без сколько-то реалистических расчетов. Этот процесс приводит в итоге к установлению в обществе опасной мысли о том, что политическое давление, т.е. навязывание другим своей воли, есть самый дешевый способ получения нужных той или иной группе служб и услуг.

Разумное определение общественных расходов возможно лишь тогда, когда задан принцип, определяющий вклад каждого индивида, и голосующий знает, как его выбор скажется на его расходах; иначе говоря, когда каждый избиратель сознает свою долю в общественных расходах, которые он утверждает в соответствии с действующим правилом, и не рассчитывает переложить какую-то часть этих расходов на другого. Нынешней же системе как раз глубоко присуща склонность к безответственным расходам и расточительству.

Склонность общественного сектора к безграничному возрастанию была замечена почти столетие назад и привела к формулированию "закона роста государственных расходов"⁽¹⁰⁾. В некоторых странах, например, в Великобритании, правительство контролирует уже более 50% национального дохода. Это - не что иное, как следствие органически присущей правительственной машине тенденции к экспансии. Другого и трудно было бы ожидать от системы, при которой сначала фиксируются "потребности", а лишь потом изыскиваются необходимые средства, причем изысканием средств заняты люди, почему-то думающие, что им самим платить не придется.

Хотя имеются некоторые основания полагать, что по мере роста богатства и плотности населения доля потребностей, которые могут быть удовлетворены только

коллективными усилиями, будет возрастать, - но ниоткуда не следует, что нынешний уровень контроля над ресурсами со стороны правительства (в особенности - центрального) способствует эффективному использованию этих ресурсов. Сторонники возрастания правительственного контроля обыкновенно упускают из виду, что с каждым шагом в этом направлении человеческое общество все больше превращается из спонтанной организации, обеспечивающей разнообразные потребности индивидов, в организацию, способную преследовать лишь цели, установленные большинством. Поскольку же на практике по мере разрастания этой организации она становится слишком сложна и избиратель перестает понимать, что в ней происходит, то контроль все более переходит в руки даже не большинства, а попросту правительственной бюрократии, которая и распоряжается ресурсами.

В последние годы укрепилось убеждение, что существующие политические институты виновны в плохой работе общественного сектора.⁽¹¹⁾ Действительно, правительство не справляется с предоставлением ряда важнейших услуг - но это вовсе не означает, что на них расходуется недостаточно средств. Скорее дело обстоит так: правительство, взяв на себя слишком много забот, забросило некоторые важные службы. А если принять во внимание, как при нынешней системе определяется доля общественных ресурсов, доверяемая правительству, то скорее всего окажется, что эти средства намного больше, чем каждый из нас хотел бы допустить - и чем все мы подозревали. Опросы общественного мнения как будто подтверждают это. Около 80% опрошенных представителей всех классов британского общества предпочли бы, чтобы подоходный налог был уменьшен, и не более 5% хотели бы, чтобы он был увеличен. И это касается подоходного налога - единственного бремени, о размерах которого они, кажется, имеют какое-то приблизительное представление.⁽¹²⁾

Безопасность

Нет надобности особенно распространяться здесь на счет второй безусловной задачи правительства в "минималистском" государстве - защиты от внешнего врага. Вместе со всей сферой внешних отношений эту сферу следует упомянуть хотя бы только для того, чтобы напомнить, насколько велика та сфера правительственной деятельности, где правительство не может быть связано строгими правилами (не может даже направляться выборным собранием) и где исполнительной власти должны быть предоставлены широкие полномочия. Здесь уместно напомнить, что именно побуждение сделать центральное правительство как можно более сильным в его отношениях с другими странами постепенно привело к тому, что правительству вручали полномочия, которые гораздо более эффективно выполняли бы местные и региональные власти. Угроза войны - вот что было главной причиной все большей централизации власти. Но опасность извне или угроза бунта - не единственные опасности, против которых эффективна только организация, наделенная принудительной властью. Едва ли кто-нибудь станет отрицать, что такая же организация будет более эффективна в случае наводнения, землетрясения, эпидемий и подобных стихийных бедствий - для предотвращения или ликвидации их последствий. Я говорю об этом опять для того, чтобы еще раз напомнить об этом доводе в пользу правительственного контроля над материальными ресурсами, которые правительство может использовать, как пожелает.

Есть и еще одна сфера, где до исторически недавнего времени в правительственных услугах не было нужды: сфера социального страхования. Но вот разрушились местные коммунальные связи между людьми, и оказалось, что в открытом, чрезвычайно подвижном обществе все возрастающее число людей уже не может в случае

неудачи полагаться на поддержку и помощь консолидированных групп. Проблематичным стало положение тех, кто по разным причинам не может обеспечить себе средства к существованию на рынке. Это - больные, старики, инвалиды, вдовы и сироты. В этом положении может оказаться кто угодно, и с этим люди не могут справиться в одиночку. Общество, достигшее определенного уровня благосостояния, может о них позаботиться.

Минимальный доход на каждого, или, иначе говоря, какой-то гарантированный уровень, ниже которого не может опуститься даже тот, кто сам не способен себя обеспечить, представляет собой не только абсолютно законную защиту от риска, которому подвержены все, но попросту обязательный элемент общества как целого, где индивид уже не рассчитывает на поддержку той малой группы, к которой принадлежит по рождению. Поскольку система поощряет индивида покинуть лоно своей группы, где он мог себя чувствовать в безопасности, то можно ожидать недовольства и резкого протеста среди тех, кто сперва пользовался благами свободы, а затем оказался без помощи, не по своей вине лишившись части источников средств к существованию.⁽¹³⁾

К несчастью, стремление предоставить единообразное минимальное обеспечение всем тем, кто не в состоянии позаботиться о себе сам, оказалось тесно связано с совершенно иной целью, а именно с так называемым справедливым распределением доходов, что, как мы видели, оборачивается попытками гарантировать индивиду тот жизненный уровень, которого он однажды достиг. Такая гарантия есть, в сущности, привилегия, ибо ее невозможно предоставить всем, а значит, шансы обойденных уменьшаются за счет привилегированных. Если же нужные для этого средства добываются с помощью налогообложения, то это даже оборачивается возрастанием неравенства выше уровня, необходимого для нормального функционирования рынка. В самом деле, в отличие от

случая, когда пенсии или пособия пожилым, больным или зависимым людям выплачивает работодатель (как бы внося отсроченную плату за труд) или страховая касса (взносы в которую выплачивались добровольно или в обязательном порядке), при "справедливом распределении доходов" возникает ситуация, при которой уход человека с высокооплачиваемой должности не влечет за собою понижения вознаграждения, причем разница возмещается из общественных фондов и является чистой надбавкой к заработанному.

Даже если признаются претензии каждого гражданина на некий уровень обеспечения, зависящего от общего благосостояния страны, нужно помнить, что для этого часть ресурсов страны приходится перевести в коллективную собственность, что не согласуется с идеей открытого общества и создает серьезные проблемы. Вот почему это происходит.

Очевидно, что в долгосрочной перспективе совершенно невозможно обеспечить должный и одинаковый минимум повсюду и для каждого; по меньшей мере, богатые страны не удовлетворятся тем, что их гражданам гарантируют такой же уровень, как всем. Но закрепить за гражданами одних стран уровень более высокий, чем принят повсюду, значит сделать их привилегированными. Это с необходимостью повлечет за собою ограничения на свободное движение людей через границы. Конечно, такое свободное движение лимитируется и другими соображениями, например существованием национальных и этнических традиций (в особенности традиций в воспроизводстве населения). Кстати, тут есть и обратная связь: традиции сохраняются тем дольше, чем дольше сохраняются ограничения на миграции. Приходится считаться с неустраиваемыми элементами жизни, которые не допускают универсального применения либеральных принципов и политической практики. Это ни в коем случае не обесценивает нашу аргументацию. Это лишь напоминает нам, что такие либеральные принципы, как,

например, принцип терпимости, применимы только к тем, кто сам разделяет эти принципы. То же самое верно в отношении некоторых моральных принципов. Неизбежные исключения из правила не оправдывают ограничительной практики там, где правительство по договоренности с обществом имеет возможность постоянно следовать моральным принципам.

Мы не будем здесь входить в технические детали соглашения о "социальном страховании" и аппарата "социального страхования", не нарушающих рыночного механизма и личных свобод, ибо уже сделали это в другой работе.⁽¹⁴⁾

Монополия правительства на общественные службы

Имеются две очень важные сферы услуг, которые были монополией (или прерогативой) правительств так долго, что теперь этот порядок рассматривается как необходимый и естественный, хотя ни установить его законным путем, ни ликвидировать никто никогда не пытался. Это - исключительное право правительства на эмиссию денег и на почтовые услуги. Обе эти монополии возникли не для удобства народа, а лишь для укрепления власти правительства. В результате народ обслуживают намного хуже, чем это возможно. Более того, денежная монополия подвергает риску индивида в его повседневных усилиях добыть себе средства к существованию. Этот риск тесно связан с политическим контролем над деньгами, и общественность, если бы ей это позволили, быстро нашла бы способ его предотвратить.

О почтовой монополии (которая в США распространяется лишь на доставку писем) можно сказать одно: ее существование объясняется исключительно желанием правительства контролировать общение между гражданами.⁽¹⁵⁾ Не правительство создало почтовую службу: это

создание частной инициативы было попросту присвоено правительством. Правительство не сделало почтовую службу лучше. Почтовая служба не стала для правительства доходной. В последнее время она все больше деградирует, становясь не только бременем для налогоплательщика, но и помехой для бизнеса. Обнаружив, что правительство - самый уязвимый из работодателей, профсоюзы в государственных учреждениях приобретают все возрастающую власть над обществом: они могут шантажировать всех и каждого, парализуя общественную жизнь. Но и помимо забастовок правительственная почтовая служба становится все более реальной помехой для эффективного использования ресурсов. Существует целый ряд серьезных возражений против монополизации правительством почты, транспорта, средств связи и энергоснабжения; к их рассмотрению мы обратимся позже.

Проблема же денежной эмиссии слишком сложна для того, чтобы ее можно было рассмотреть здесь с подобающей полнотой.⁽¹⁶⁾ Для понимания проблемы нужно избавиться от глубоко укоренившихся привычек и всерьез пересмотреть теорию денег. Если отказаться от правительственной монополии и допустить конкуренцию нескольких валют, это лишь пойдет на пользу той самой эмиссионной деятельности правительства, которой - в условиях монополии - правительство всегда злоупотребляет для обмана граждан. Но главное достоинство отказа от монополии состоит в том, что это потребует от правительства дисциплины, столь необходимой в деле эмиссии денег, - если, конечно, правительство не хочет, чтобы его валюта была вытеснена другой, более твердой. Тогда гражданин сможет в своих ежедневных операциях пользоваться привычными ему деньгами, которым он теперь вполне может доверять. С другой стороны, при наличии конкурентов правительство не только перестанет наносить ущерб экономике и ограничивать свободу индивида, оно вообще лишится одного из главных

инструментов своей экспансии. Мысль о том, что услуги государства необходимы для защиты денег, по существу вздорна. От фальшивомонетчиков деньги защищает закон. Во всех остальных случаях, если деньги и нужно защищать, то лишь от угрозы, исходящей от самого правительства. Правительства искусно направляют недовольство народа на экспортеров денег, а также на производителей товаров, выполняющих функцию денег, - между тем именно эти люди служат охране национальной валюты. Если им позволить делать свою работу свободно, они вынудят правительство поддерживать "честные" деньги. Валютный контроль и тому подобные вещи только помогают правительству продолжать пагубную практику нечестной конкуренции с народом за ресурсы; именно с этой целью деньги и выпускаются в удобных для государства количествах.

Никаких оснований не имеет усиленно насаждаемый миф о том, что в пределах одной территории будто бы должна циркулировать одна валюта и единообразные заемные бумаги. Возможно, правительство некогда выполняло полезную функцию, поддерживая стандартный вес и чистоту монет, - хотя и с этим некоторые солидные частные коммерсанты справлялись не хуже. Но когда монархи захватили чеканку монеты в свои руки, это было сделано для того, чтобы подавить местных феодалов и доставить свое изображение на монетах в самые удаленные уголки номинально подвластной им территории: пусть тамошние жители знают, чьи они на самом деле подданные. Властители и их наследники бесстыдно злоупотребляли этой прерогативой как инструментом принуждения и обмана. В последующем молчаливая передача права чеканить монету при производстве новых форм денег произошла исключительно в интересах власти и финансовой машины; никто при этом не думал о пользе народа. Британское правительство передало в 1694 году денежную монополию (несколько, впрочем, ограниченную) Английскому банку, потому что банк купил эту

монополию, а не по соображениям общественного блага. Иллюзия, будто государственная монополия обеспечит стране лучшую валюту, чем рынок, направляла развитие всех денежных институтов. На самом же деле власть правительства в эмиссии денег, если она не ограничена каким-либо автоматическим механизмом вроде золотого стандарта, используется для того, чтобы обманывать граждан. История свидетельствует, что ни одно правительство, располагавшее непосредственным контролем над казной в течение какого-то времени, не отказалось от злоупотреблений. У нас не будет надежных денег, если у кого-нибудь не будет права предлагать нам лучшие деньги, чем предлагает правительство. До тех пор, пока граждане не могут отказаться от официальной правительственной валюты, правительство будет вновь и вновь прибегать к порче денег, причем будет делать это в полном сознании своей правоты, ибо оно обольщается мыслью, что может (а значит, и должно) решить проблему безработицы с помощью эмиссионных манипуляций. От такой денежной философии легко переходят к выводу о том, что вообще не существует альтернативы плановой, или директивной, экономике. Разумеется, опыт показывает, что инфляционистская политика скорее порождает болезнь, чем лечит ее. Она уменьшает на какое-то время безработицу, но - ценой еще большей безработицы в будущем.

Подобную картину мы обнаруживаем и в других службах, которые правительство, в особенности через местные власти, в принципе может обеспечить с большой эффективностью, но, будучи монополистом, злоупотребляет, буквально не может не злоупотреблять народными деньгами. При этом злоупотребление принимает в основном форму, несколько неожиданную для большинства: монополист вместо того, чтобы вымогать чрезмерную плату за услуги (чего с некоторым основанием ждет налогоплательщик), ведет дело неэкономично, с убытком. Монополии на транспорт, связь и энергию не только

предотвращают конкуренцию: они устанавливают тарифы, руководствуясь политическими соображениями, в частности соображениями равенства, что ведет, например, к таким явлениям, как неудержимое разрастание городов. Последнее становится неизбежным, если каждый, в каком бы далеком и труднодоступном месте он ни жил, получает правительственную услугу, независимо от издержек на нее, по той же цене, что и в плотно заселенном городе.

С другой стороны, простой здравый смысл подсказывает, что правительство как самый большой покупатель и инвеститор, к тому же в значительной мере независимый от положения на рынке капитала и не обязанный всегда работать с прибылью, должно распределять свои расходы во времени так, чтобы вступать в игру, когда частные капиталовложения падают, и таким образом использовать ресурсы для общественных капиталовложений с наименьшими издержками и наибольшей пользой для общества. Однако этот старый рецепт применяется редко — даже теперь, когда его поддерживает не маленькая группа теоретиков-экономистов, как раньше, а когда он сделался популярным. Это объясняется причинами административного и политического свойства.

В чем практическая проблема? В том, чтобы изменения в государственных капиталовложениях были достаточны по масштабам и скорости, если уж им отводится роль стабилизатора. На деле же государство-инвеститор действует так медленно, что государственных капиталовложения приносят больше вреда, чем пользы. Чтобы этого не было, нужно составлять программу государственных капиталовложений особым образом, именно так, чтобы интенсивность капиталовложений можно было бы менять в очень короткий срок. Средний уровень капиталовложений должен быть установлен на 5-7 лет вперед, но это должен быть именно средний уровень. Пользуясь автомобильным жаргоном, назовем этот уровень третьей скоростью. Центр управления может решить повысить ее

на 20% или 40% - до четвертой или пятой скорости, или уменьшить на 20% или 40% - до второй или первой. Каждый департамент и отдел должен знать, что ему, возможно, придется приспосабливаться к этому переключению скоростей, перенося акцент на те виды деятельности, где издержки от переключения будут наименьшими, в особенности же туда, где выигрыш от временного изобилия или нехватки людских и других ресурсов будет наибольшим. Теперь ясно, как трудно составить такую программу - и как мы еще далеки от правительственной машины, способной выполнить такую работу.

Информация и образование

Этих областей мы тоже коснемся очень кратко. Читатель найдет полное их рассмотрение в более ранних моих работах.⁽¹⁷⁾

Сфера информации и сфера образования смыкаются. Необходимость государственных расходов в обеих этих сферах аргументируется похожим образом, но иначе, чем в случае материальных общественных благ. Информация и образование могут быть проданы определенным людям, которые часто поначалу не знают, что это могло бы дать им преимущества - и что вместе с ними от этой продажи преимущества могут получить и другие люди. Это, например, очевидно в случае тех знаний, которые необходимы индивиду, чтобы подчиняться законам и принимать участие в демократической процедуре. Однако рынок, будучи одним из самых эффективных инструментов передачи информации, будет все же справляться со своей задачей еще лучше, если доступ к некоторым видам информации будет бесплатным. Знание, полезное для индивида и его деятельности, накапливается также в процессе работы правительства, примером чему могут служить статистика, земельный кадастр и т.п. И все же этих соображений недостаточно, чтобы доверить распро-

странение информации правительству. Никто из нас не хотел бы, вероятно, доверить правительству распространение новостей. Создание государственной монополии на радио в некоторых странах - возможно, одно из самых опасных политических решений нашего времени. Ниоткуда не следует, что правительство справляется с распространением информации лучше всех. Есть опасность, что прибирая эту работу к рукам, правительство мешает другим делать ее лучше. И, однако же, затруднительно было бы утверждать, что правительству вовсе не следует вмешиваться в это дело. Реальная проблема состоит в том, чтобы определить, какова должна быть мера правительственного участия в информационной службе.

Что касается образования, то участие в нем правительства оправдывается тем соображением, что дети еще не отвечают за себя и, следовательно, не знают, что им нужно. Они также не контролируют ресурсы, которые могли бы употребить на приобретение знаний. Кроме того, родители не всегда готовы вкладывать в образование детей достаточно средств. Выгоды от этих по видимости эфемерных вложений часто недостаточно наглядны, особенно по сравнению с выгодами от вложений в нечто более материальное. Так обстоит дело с детьми. Что касается взрослых, то здесь утверждается, что образование помогает им понять их собственные возможности и способности. Иначе говоря, предполагается, что если индивиду оказать помощь на первых стадиях, то дальше он сам проявит инициативу и разовьет свой потенциал.

Безусловно, доводы в пользу правительственного финансирования по крайней мере начального образования достаточно сильны. Но это не значит, что правительство должно обладать монополией на образование. Если оставить в стороне проблему углубленного профессионального обучения, то применительно к общему образованию большие преимущества имеет система, предложенная Милтоном Фридманом.⁽¹⁸⁾ Мы говорили о ней раньше, теперь же лишь вкратце напомним ее суть: Фридман

предлагает выдавать родителям талоны, которыми они могли бы платить за образование своих детей, выбирая для них школу. На практике выбор, вероятно, будет ограничен школами, удовлетворяющими некоторым минимальным требованиям; кроме того, не все школы можно будет оплачивать талонами. При всем том эта система будет все же намного лучше любой другой системы образования, находящейся под полным правительственным контролем. При системе Фридмана родители получают возможность, если захотят, платить дополнительно за то образование, которое покажется им предпочтительным.

В профессиональном образовании возможно другое. Студент находится уже в том возрасте, когда он может вести себя ответственно, и в этом случае разумна система займов. Их придется возвращать, когда вчерашний студент начнет получать доход от своего образования. С таким предложением выступил Ричард Корньюэлл; ему принадлежит идея создания объединенного фонда помощи студентам.⁽¹⁹⁾

Другие важные проблемы

Упомянем теперь бегло о нескольких других проблемах, важных при обсуждении легитимной правительственной политики. Как быть с сертификатами, заверяющими качество товара (включая лицензии на некоторые виды деятельности), которые должны выдаваться правительством? Не подлежит сомнению, что потребителю легче было бы осуществлять свой выбор, а рынок лучше делал бы свое дело, если бы несведущему человеку помогали определять качество предлагаемых ему услуг. Но совсем не очевидно, что проблему доверия к товару должно решать правительство. Строительные правила, законы о качестве продовольствия, сертификаты на профессию, ограничения на продажу некоторых опасных

товаров (оружия, взрывчатых веществ, ядов и наркотиков), правила безопасности и охраны здоровья на производстве и в таких местах общественного пользования, как театры, стадионы и пр., - все это, конечно, позволяет публике сделать разумный выбор и, в сущности, неотделимо от свободы выбора. Разумеется, желательно, чтобы потребительские товары соответствовали определенным нормам, например, чтобы в свинине наверняка не было стрихнина, а в молоке - туберкулезных палочек, и чтобы человек, называющий себя врачом, действительно обладал необходимой компетенцией. Наилучшим образом это удастся сделать с помощью общих правил, одинаково приложимых ко всем, кто поставляет соответствующие товары и услуги. Два способа осуществить это представляются практически целесообразными. Во-первых, можно, по-видимому, договориться относительно употребления наименований товаров и услуг; во-вторых, нужно разрешать продажу лишь того, что получило соответствующий сертификат. Но для обеспечения законности и нормальной работы рынка необходимо, чтобы каждый, кто выполнит предписанные требования, имел право на сертификат. В противном случае нормативный контроль будет, по существу, использоваться для того, чтобы регулировать предложение, чего быть не должно.

Особенно трудна проблема *экспроприации и принудительного выкупа*. Эти права, по-видимому, должны быть представлены правительству - по меньшей мере для обеспечения адекватной системы коммуникаций; они скорее всего принадлежали правительству во все времена.⁽²⁰⁾ Если сфера этих полномочий строго ограничена законом и гарантирована полная компенсация тем, кто оказывается жертвой этого права правительства, а административные решения находятся под контролем независимых судов, то это право не станет существенной помехой работе рынка и серьезной угрозой закону. Нельзя, конечно, отрицать, что здесь возникает конфликт типа *prima facie*, т.е. между основными принципами либерального

строю и безусловными императивами государственной политики, и что нам пока что не хватает теоретических идей, которые помогли бы решить практические проблемы в этой области.

Имеется и несколько других сфер, где правительство еще не дает индивиду защиту, достаточную для того, чтобы он мог успешно преследовать свои цели, способствуя тем самым всеобщей выгоде. Одна из важнейших среди них - сфера частной жизни и частной тайны. Проблемы здесь резко обострились с повышением плотности населения. До сих пор правительства, очевидно, просто не успевали создать необходимого для их регулирования свода правил и внедрить его⁽²¹⁾. Между тем для дела свободы совершенно необходимо четко определить те сферы, где индивид должен быть защищен от вмешательства назойливых соседей или даже общественности в широком смысле этого слова. Одной из сфер, потенциально угрожающих свободе индивида, является пресса.

Наконец, мы должны напомнить читателю об одном упрощении, на которое мы сознательно пошли. Мы все время говорим здесь об унитарном центральном правительстве - иначе наша тема обросла бы тонкостями и сделалась бы совершенно необозримой. Между тем из нашего обзора следует один очень важный вывод: многие из рассмотренных нами функций желательно передать местным и региональным властям. Поскольку мы говорим об ограничении верховной власти, ее индивидуальных представителей, организаций и специализированных агентств, то привлекательной представляется идея передачи их полномочий как можно более мелким организациям правительственного типа. Любые службы будут выполняться и контролироваться гораздо эффективнее, если местные власти, работающие в рамках закона, который они не могут изменять, будут при этом конкурировать за жителей как за клиентов. В конце концов, нынешней положение - это результат недоразумения. Всех сбило с толку то обстоятельство, что современному обществу

пришлось передать в руки центрального правительства оборону от внешнего врага. Это породило иллюзию, будто и другие заботы должны быть переданы в те же руки.

ГЛАВА IV

ПРАВИТЕЛЬСТВО И РЫНОК

Чисто рыночная экономика предполагает, что правительство как социальный институт подавления и принуждения должно обеспечить работу рынка, не мешать ему работать и защищать его от всякого заинтересованного вмешательства.

*Людвиг фон Мизес**

*Конкуренция имеет преимущества,
даже если она не совершенна⁽¹⁾*

В определенных условиях конкуренция приведет к распределению ресурсов, которое обеспечивает такое по объему и структуре производство товаров, которое обеспечил бы только некий идеализированный Центр, в точности знающий все то, что знают только все люди в своей совокупности, и способный использовать это знание самым эффективным образом. Этот специальный случай проявления рыночной экономики экономисты-теоретики прошлого сочли столь убедительным, что в результате

сложилась тенденция рассматривать его как единственно правильный. Вследствие этого обыкновенно полагают, что конкуренция желательна потому, что она как правило приводит к этому классическому результату - и даже лишь тогда, когда она к нему приводит. На самом же деле ссылка на этот частный, вполне исключительный и редко встречающийся на практике случай "совершенной" конкуренции делает нашу аргументацию в пользу конкуренции очень сомнительной. Не следует приписывать конкуренции того, чего она достигает лишь в идеале. Такая фантастически преувеличенная оценка только помешает нам увидеть, чего в действительности конкуренция помогает достичь.

Модель совершенной конкуренции предполагает наличие условий, которые отмечены лишь в незначительном числе секторов экономики, тогда как во многих других секторах они абсолютно невозможны, а в третьих - даже и нежелательны. Решающее допущение этой модели выглядит так: товар или услуга, существенно отличающиеся от других, могут быть предложены потребителю многими производителями с одинаковыми издержками, так что ни один из них не сможет изменять цену произвольно - ведь подняв ее на величину, превосходящую предельные издержки, он тотчас даст возможность своим конкурентам с выгодой продавать ее дешевле. В этом идеальном случае цена задана для каждого конкурента, и он заинтересован наращивать производство до тех пор, пока предельные издержки не уравниваются с ценой. Этот идеальный случай и рассматривается как модель и отправная точка суждений о достоинствах конкуренции в реальной действительности.

Разумеется, если бы мы могли создать эту идеальную ситуацию, то было бы желательно увеличивать производство каждого продукта до тех пор, когда цена уравнивается с предельными издержками, потому что пока эта точка не достигнута, увеличение производства означает более эффективное использование факторов производ-

ства. Это, однако, не означает, что используя механизм конкуренции для того, чтобы выяснить потребности и оценить способности людей, мы задаемся целью воспроизвести в реальности ситуацию идеальную. Просто даже "несовершенная конкуренция" - в условиях, которые мы в состоянии создать, - предпочтительнее любого другого механизма регуляции - в частности, государственного управления экономикой.

Очевидно, что и нежелательно, и невозможно, чтобы каждый товар или услуга, существенно отличные от других, производились бы как можно большим числом производителей, или чтобы всегда было множество потенциальных производителей, способных производить данный продукт с теми же издержками. Как правило, в каждом конкретном случае существует не только оптимальный размер предприятия, такой, что при расширении или свертывании производства издержки повышаются; существуют и играют важную роль еще и специальные преимущества, характерные для различных производств: навыки персонала, положение предприятия, традиция производства. Часто лишь несколько предприятий (а то и вовсе одно) способны обеспечить известное количество товара по цене, покрывающей издержки, которые, следовательно, у них ниже, чем у других. Эти фирмы могут не снижать цену до уровня предельных издержек; они не окажутся также перед необходимостью производить лишь такое количество товара, которое может быть продано только по едва превышающей предельные издержки цене. У них будет только одно ограничение: они не смогут назначить цену, выше которой покупатель не согласится платить. В этом случае фирма может, конечно, вести себя как монополия (а несколько фирм - как олигополия) и определять цену (или количество товара) таким образом, чтобы обеспечить себе максимальную прибыль - с тем единственным ограничением, что прибыль все же должна быть достаточно низка, иначе она привлечет на этот участок рынка конкурентов.

В этих условиях всезнающий рыночный диктатор может, конечно, улучшить использование доступных ресурсов, требуя от фирм наращивания производства продукции до тех пор, пока цена не достигнет уровня предельных издержек. Согласно этой интерпретации, популярной у некоторых теоретиков, большинство рынков в реальном мире действительно очень несовершенны. Но эта интерпретация не имеет никакого отношения к практическим проблемам, ибо она - всего лишь сравнение, притом не с какой-либо другой реалистической ситуацией, а с ситуацией воображаемой, требующей, чтобы целый ряд обстоятельств был бы не таков, каков он в действительности, - а потому и неосуществимой. Оценивать реальную ситуацию, сравнивая ее с гипотетической, созданной всезнающим диктатором, - типичный прием экономистов, чей анализ поκειται на молчаливом допущении, что *сами они* знают решительно все обстоятельства, определяющие состояние рынка. Но результаты такого анализа бесполезны для разработки практической политики. Тот или иной вариант политики не должен оцениваться в сравнении с недостижимым идеалом. Наоборот, он должен оцениваться по его преимуществам и недостаткам в сравнении с другими реально осуществимыми вариантами. Проблема заключается в том, насколько мы сумеем повысить эффективность сегодняшней экономики, а не в том, насколько мы сможем приблизиться к идеальной эффективности, соответствующей ненаблюдаемым в действительности условиям.

Иными словами, наши суждения о том, как работает конкуренция, не должны основываться на использовании в качестве образца некой стандартной ситуации, созданной кем-то, кто располагает абсолютным знанием. Мы тем не менее должны исходить из допущения, что только конкуренция способна заставить конкретных людей производить именно те из пользующихся спросом вещей, которые они способны производить в наибольшем количестве.

Конкуренция как процедура открытия

В экономике, как и всюду, конкуренция - деликатная форма отношений, и к ней следует прибегать лишь в тех случаях, когда мы не знаем заранее, кто сделает работу лучше других. Только непосредственная деятельность, идет ли речь об экзаменах, спортивных соревнованиях или рынке, позволяет выяснить, кто в данный момент сильнее. При этом, конечно, каждый из соревнующихся может показать результаты ниже своих потенциальных возможностей - хотя, вообще говоря, соревнование - один из эффективнейших способов обнаружения человеческих возможностей. Конкуренция поощряет каждого делать работу лучше, чем его ближайший соперник. Если этот ближайший остается далеко позади, то лидер волен решать, какие усилия с его стороны являются чрезмерными. Только если преследователь наступает лидеру на пятки и лидер не знает, насколько он лучше преследователя, он, и оставаясь впереди, будет выкладываться полностью. И лишь в том случае, когда соперники слишком мало отличаются друг от друга и каждый стремится занять более высокое место - все они будут, так сказать, вытягиваться на цыпочках и смотреть через плечо, чтобы знать, не догоняет ли конкурент.

Таким образом, конкуренция, подобно эксперименту в науке, является прежде всего процедурой открытия. Ни одна теория, исходящая из допущения, что подлежащие открытию факты уже известны, не может оценить ее по достоинству.⁽²⁾ Поскольку вся совокупность фактов, известных или "данных", никогда не может быть учтена полностью (в начальных условиях имеется неустраняемая неопределенность), то нам остается надеяться на ту процедуру, которая с большей вероятностью, чем другие уже известные нам схемы и процедуры, способна привлечь во внимание самое большее число полезных фактов,

характеризующих конкретную ситуацию. Ошибка в выборе правильной политики на основе следующих из конкуренции результатов начинается с допущения, что все относящиеся к делу обстоятельства известны кому-то одному. На самом деле речь идет о том, чтобы обеспечить оптимальное использование знаний и навыков, рассеянных среди сотен тысяч людей и в своей полноте никогда не известных и недоступных одному человеку. Конкуренция должна рассматриваться как процесс приобретения и передачи знаний; предполагать, что все знание с самого начала доступно кому-то одному, значит превратить конкуренцию в нонсенс. Судить о конкретных результатах конкуренции по воображаемым результатам, к которым она, как нам кажется, должна привести, так же бессмысленно, как судить о результатах научного эксперимента по тому, насколько он соответствует нашим ожиданиям. Как и в научном эксперименте, результаты оцениваются здесь исходя из условий эксперимента. Поэтому от конкуренции не следует ждать большего, чем от других способов экспериментирования, а именно, что она ведет к чему-то отличному от максимизации измеримых результатов. Она лишь позволяет в благоприятных условиях лучше использовать умения и навыки людей, чем это было бы возможно при использовании других процедур. При этом, хотя любое использование знаний и навыков может рассматриваться как материальный выигрыш и, следовательно, каждый добавочный акт обмена, устраивающий обе стороны, - как общественно полезный, мы никогда не сможем сказать, каково суммарное количество полученных в результате выгод. Мы имеем здесь дело с приращениями, которые нельзя просуммировать, и должны принять как возможный оптимум результаты, полученные в условиях, скорее всего наиболее благоприятных для открытия новых возможностей.

Как будет действовать индивид под давлением конкуренции, с чем он столкнется в этих условиях - не знает заранее даже он сам, а тем более кто-то другой. Поэтому

бессмысленно ждать от индивида, что он будет вести себя "как если бы конкуренция была", когда на самом деле ее нет, или как если бы он работал в условиях полной конкуренции, в то время как на самом деле эти условия обеспечены лишь частично. Мы увидим, в частности, что главный источник ошибки кроется здесь в представлении, что "кривая издержек" индивида есть нечто объективное, установимое посредством экспертизы, тогда как фактически она определяется лишь на основе личного знания и суждений самого индивида, которые будут совершенно иными в зависимости от того, работает ли он в условиях острой конкуренции или же один или почти один.

Хотя объяснять результаты конкуренции - одна из главных задач экономической теории (иначе именуемой каталактикой), но рассмотренные факты резко ограничивают возможности такой теории предсказывать конкретные результаты конкуренции, которые нас как раз особенно интересуют. В самом деле, конкуренция ценна как раз тем, что обеспечивает процедуру открытия, в которой мы не нуждались бы, если бы результаты конкуренции были предсказуемы. Экономическая теория, исходящая из допущения, что теоретик во всей полноте обладает знанием реальных участников процесса, конструирует модель - и тем самым проливает свет на принцип действия процедуры открытия. Эта модель интересна нам - но лишь потому, что показывает, как работает система такого рода. Прилагать же эту модель нам приходится к реальным ситуациям, в которых мы не обладаем знанием вовлеченных в них людей. Экономист-теоретик словно бы заглядывает в карты всех игроков, участвующих в построенной им мысленной модели, и на этой основе делает некоторые общие заключения о характере результата. Эти заключения, вероятно, могут быть проверены на искусственно построенных моделях, но интересны они как раз там, где теоретик проверить их не в состоянии, поскольку не обладает необходимой суммой распределенных между всеми участниками реальной игры знаний.

*В отсутствие условий "совершенной"
конкуренции фирмы не могут вести себя
так, как если бы эти условия
наличествовали*

Конкуренция как процедура открытия должна быть основана на собственном интересе производителя. Иначе говоря, производителям должно быть позволено использовать их знания по их собственному усмотрению; для формирования их решений чужая информация не годится. Там, где условия "совершенной" конкуренции отсутствуют, некоторые производители сочтут возможным продавать свой товар по ценам, превосходящим предельные издержки, - хотя они могли бы остаться с прибылью, даже если бы продавали дешевле. Это и есть довод тех, кто исходит из идеала совершенной конкуренции как из стандарта. Они настаивают на том, что производитель и в этих условиях должен вести себя так, как если бы конкуренция была совершенной, хотя бы это противоречило его собственным экономическим интересам. Мы, однако, предпочитаем полагаться на прямую материальную заинтересованность, ибо только исходя из нее производитель будет иметь стимул использовать свои, отличные от наших, знания и нести ответственность за результаты своих действий. Мы не можем надеяться на то, что он будет заинтересован изыскивать наиболее экономичный метод производства, если не разрешать ему производить товар того качества и в том количестве, которые лучше всего отвечают его интересам. Стимул к усовершенствованию производства часто состоит в том, что лидеру обеспечена временная сверхприбыль. Многие серьезнейшие усовершенствования только ради этой сверхприбыли и делаются, и производитель с самого начала знает, что она временная и сохранится лишь до тех пор, пока он будет продолжать лидировать в своей области.

Если бы будущие издержки производителя (в особенности - предельные издержки производства добавочной партии товаров) можно было вычислить заранее, а их величину могла бы контролировать какая-то власть, было бы осмысленно требовать, чтобы производитель продавал свою продукцию по цене на уровне предельных издержек. На самом же деле, хоть мы и привыкли в наших теоретических построениях исходить из заданных издержек, наименьшие издержки производства как раз и есть то, что должно быть выявлено в процессе конкуренции. Они становятся известны не всем, а лишь тому, кто их *открыл*, - но и он не всегда знает, что именно позволяет ему производить свой товар с меньшими, чем у других, издержками.

Таким образом, посторонний, как правило, не может объективно судить о том, является ли существенное превышение цены над издержками, проявившееся в форме высоких доходов после усовершенствования производства, всего лишь "адекватной" прибылью на вложения. "Адекватная" в этом контексте означает ту ожидаемую прибыль, которая оправдывает риск. В технологически передовом производстве издержки того или иного продукта обыкновенно нельзя установить объективно; в значительной степени они будут зависеть от представлений производителя о будущем развитии его производства. Успех индивидуального предприятия и его долгосрочная эффективность сильно зависят от того, насколько верны его ожидания, которые, в свою очередь, отражаются в его оценке издержек.

Вопрос о том, стоит ли фирме, вложившей большие средства в модернизацию производства, сразу же расширять выпуск товара до уровня новых предельных издержек, решается на основе вероятностной оценки будущего развития предприятия. Если делаются инвестиции в новые и более эффективные мощности, то, конечно, желательно, чтобы какое-то время цены оставались выше издержек в уже существующем производстве: иначе инвестиции не

будут прибыльны. Строительство нового предприятия оправдано только в том случае, если можно надеяться установить на продукт цену, существенно превышающую предельные издержки, - чтобы иметь возможность не только обеспечить амортизацию, но и получить компенсацию за риск. Кто решится сказать, как велик (на деле и в глазах предпринимателя) риск, который берет на себя человек, решивший построить предприятие? Вполне очевидно, что предприниматель ни на какой риск не пойдет, если будет знать, что в случае успеха ему предложат сразу снизить цену до вновь возникших долгосрочных издержек. В условиях соревнования усовершенствование техники производства в основном происходит благодаря попыткам каждого вырваться вперед и получать временную монопольную прибыль; в значительной мере эта сверхприбыль позволяет успешному предпринимателю добыть ресурсы для дальнейшего усовершенствования производства.

Не лишено смысла и то, что в этих условиях обладатель нового оборудования сможет лучше обслужить клиента, предоставить ему больше льгот и преимуществ; в конце концов, это все, что мы требуем от производителя, у которого лучше оборудование, пока вообще доверяем его товару. Если же кто-то работает хуже, чем мог бы, то это его право. В свободном обществе каждый сам выбирает, как ему распорядиться собою и своей собственностью.

Помимо фактической трудности удостовериться в том, что такого рода монополист действительно расширил свое производство до уровня, где цена лишь незначительно превышает предельные издержки, совершенно ясно и то, что самое это требование к монополисту не может быть согласовано с общими принципами справедливости, на которых покоится рынок как институт. Пока монополия есть результат искусства или обладания особым фактором производства, вряд ли было бы справедливым осуждать эту монополию. Мы ведь допускаем, чтобы обладатели уникальных навыков или ресурсов не

использовали их, если они сами этого не хотят. Но если они решили использовать свое достояние в коммерческих целях, то было бы совсем уж нелогично заставлять их эксплуатировать его с полной отдачей. У нас не больше оснований указывать другим, как им следует использовать свои умения и ресурсы, чем запрещать им использовать свои способности для решения кроссвордов или свой капитал - для коллекционирования марок. Если источник монополии - уникальное искусство, то абсурдно наказывать монополиста за его превосходство и настаивать, чтобы он использовал свое искусство до предела. Точно так же обстоит дело и тогда, когда источник монополии - случайное преимущество, например, выгодное местоположение или контроль над уникальным ресурсом. Очевидно, что было бы абсурдно не позволить владельцу уникального источника использовать свою воду для личного плавательного бассейна на том основании, что она годится для изготовления уникального пива или виски. Но если хозяин именно для пива или виски ее использует, то столь же абсурдно лишать его причитающейся монопольной прибыли.

Право определять цену и качество товара так, чтобы обеспечить себе наибольшую прибыль, безусловно принадлежит самому обладателю редкого достояния и есть неременное следствие принципа частной собственности. Оно не может быть нарушено без нарушения самого принципа частной собственности. Это относится и к промышленнику или торговцу, создавшим уникальную организацию или контролирующим уникальную позицию, и к художнику, продающему свои картины. Каждый из них поставляет на рынок столько, сколько нужно, чтобы получить максимальную прибыль, - не больше и не меньше. Упрекать такого монополиста с моральных позиций за чрезмерную прибыль было бы делом несправедливым; у нас для этого - не больше оснований, чем упрекать человека, решившего довольствоваться тем, что он зарабатывает, трудясь вполсилы.

Совершенно иначе обстоит дело, когда монополист использует свою "рыночную власть" для того, чтобы помешать другим лучше обслуживать потребителя. При некоторых обстоятельствах власть над ценами дает монополисту возможность влиять на рыночное поведение других так, чтобы избежать нежелательной конкуренции. Мы увидим, что в таких случаях действительно есть серьезные основания помешать монополисту.

Однако иногда появление монополии (или олигополии) может быть даже желательным результатом конкуренции, то есть конкуренция делает лучшее, что в ее силах, приводя на определенное время к возникновению монополии. За исключением особого случая (который мы рассмотрим позже) производство вряд ли становится более эффективным только потому, что его ведет монополия, однако несомненно, что часто возникают ситуации, когда какое-то одно предприятие оказывается эффективнее всех.⁽³⁾ И хотя это не оправдывает протекционизма в пользу монополий или попыток их сохранения, это делает желательным не только терпимое отношение к ним, но даже разрешение им использовать свое монопольное положение - во всяком случае до тех пор, пока монополии поддерживают свое положение лишь тем, что лучше других обслуживают потребителя, а не тем, что мешают другим совершенствоваться. Пока производитель удерживает монополию благодаря тому, что производит с меньшими издержками или продает по меньшим ценам, все в порядке: этого мы и хотим добиться. И неважно, что он при этом использует ресурсы хуже, чем считает возможным теория - не знающая, между прочим, как воплотить свой теоретический вариант в действительность.

Если все это встречает новые возражения, то лишь из-за неприятных ассоциаций, которые вызывает слово "монополия": она ассоциируется с привилегиями. Но то, что производитель (или группа производителей) может удовлетворить спрос по цене, которой другие

производители выдержать не могут, вовсе не означает привилегии, коль скоро это есть следствие их неспособности, а не чинимых им препятствий. Термин "привилегия" законно применять лишь в тех случаях, когда кто-то получает в результате особого декрета (*Privi-legium*) специальное право, которого другие лишены. Но этот термин не следует применять, если преимущества одних перед другими определяются попросту обстоятельствами.

Но и в том случае, когда монополия не является привилегией в строгом смысле слова, она все же вызывает возражения, поскольку считается, что другим она не оставляет возможности показать, ба что они способны. Однако монополии и олигополии, о которых мы здесь говорим, не повинны в подобной дискриминации. Они возникают из-за того, что люди и вещи не вполне одинаковы и что часто некоторые из них (или даже один из них) имеют определенные преимущества перед другими. Мы знаем, как поощрить таких индивидов или такие организации служить своим согражданам лучше, чем это будут делать другие. Но у нас нет способа сделать так, чтобы они всегда служили нам с полной отдачей.

Преимущества свободного рынка

Итак, чего мы ждем от конкуренции и что она обычно дает нам, если ей не мешают? Преимущества конкуренции так просты и очевидны, что мы их принимаем как должное. Мы не отдаем себе отчета, насколько они, в сущности, незаурядны, а также и в том, что их не было бы, если бы власть все время указывала производителю, что ему следует делать. Конкуренция, если ей не мешают, создает положение, при котором производиться будет, *во-первых*, все, что хоть кто-нибудь умеет производить и может продать с прибылью по приемлемой для покупателя цене; *во-вторых*, все будет производиться теми, кто может делать это по крайней мере столь же дешево, как и

еще кто-то (хотя этот кто-то на деле, возможно, и не производит данный продукт);⁽⁴⁾ и, *в-третьих*, все будет продаваться по цене более низкой (или, по меньшей мере, по столь же низкой), какую в принципе мог бы назначить некто, на самом деле данного товара не продающий.

Имеются, далее, три обстоятельства, которые мы должны принять во внимание, если хотим увидеть положение вещей в истинном свете. Во-первых, конкуренция создает совершенно особое положение вещей, которого никогда не создать посредством указаний сверху. Во-вторых, мы приблизимся к этому положению вещей лишь там, где правительство не мешает ему возникнуть или не дает помешать его возникновению индивидам или организациям, заинтересованным в этом. В третьих, в значительной части народного хозяйства к такому положению вещей никогда не приближаются, потому что правительство ограничивает там конкуренцию или допускает ограничение конкуренции со стороны частных лиц или организаций.

Достижения конкуренции могут на первый взгляд показаться скромными, но дело в том, что мы не знаем никакого другого способа получить лучшие результаты. Повсюду, где конкуренции мешают или не допускают ее вообще, условия для ее успеха не будут соблюдены. На практике во многих сферах экономики сознательная политика правительства мешает конкуренции достичь того, чего она достигает там, где оперирует свободно. Поэтому нам больше следует думать о том, как сделать свободную конкуренцию возможной, а не о том, как она должна оперировать согласно недостижимому идеалу "совершенной" конкуренции.

Что в нормально функционирующем обществе описанный результат в значительной степени достигнут во всех секторах экономики, где не было помех конкуренции, видно хотя бы из того, как трудно там предложить потребителю нечто, своими качествами превосходящее то, что уже предлагается. Мы хорошо знаем, сколько

нужно изобретательности, чтобы в условиях работающей каталлаксии найти новые возможности.⁽⁵⁾ Весьма поучительно сравнить ситуацию в стране, где имеется класс активных, всегда готовых начать дело предпринимателей, и поэтому все выгодные возможности фактически уже кем-то присвоены, и ситуацию в другой стране, где люди не так разносторонни и предприимчивы и где человек со склонностью к нестандартным решениям может быстро достичь существенных результатов.⁽⁶⁾ Важно заметить, что развитый коммерческий дух есть в равной мере продукт и условие эффективной конкуренции и что мы не знаем другого способа развить коммерческий дух, кроме как открыть возможность участия в конкуренции для всех, кто пожелает воспользоваться преимуществами, которые сулит деятельность на этом обширном поле.

Конкуренция и рациональность

Конкуренция - не только единственный известный нам способ использовать знания и навыки, которыми люди уже располагают; она - тот путь, который привел нас к обладанию большей частью нашего интеллектуального достояния. Этого не понимают те, кто думает, что аргумент в пользу конкуренции покоится на допущении о рациональном поведении конкурирующих. Рациональное поведение вовсе не является логической посылкой экономической теории, как это часто изображается. Основное содержание теории предполагает скорее, что конкуренция заставляет действовать рационально (разумно), чтобы свести концы с концами. Исходным является не допущение о том, что все или большинство участников рыночного процесса рациональны, а, наоборот, допущение, что конкуренция выдвигает нескольких более рациональных индивидов, которые и вынуждают включиться в борьбу за преобладание остальных.⁽⁷⁾ В обществе, где рациональное поведение дает людям преимущество, оно будет все более

распространяться. Нет смысла быть более рациональным, чем другие, если это никак не вознаграждается. И, таким образом, не рациональное поведение заставляет работать конкуренцию, а конкуренция или традиции, допускающие конкуренцию, толкают к рациональному поведению.⁽⁸⁾ Побуждение работать лучше, чем предполагает установившаяся рутина, дает толчок процессу, в результате которого наш ум приобретает склонность к аргументам и критике. Общества, не создавшие сначала коммерческого слоя, усвершенствующего инструменты мышления и тем самым открывающего новые возможности перед индивидом, так и не приобрели способности к систематическому рациональному мышлению.

Это полезно помнить в особенности тем, кто склонен думать, что конкуренция не будет работать в обществе, где недостает предпринимательского духа: пусть позволят подняться в глазах общества и обрести силу тем немногим, кто успешно испробовал новые пути, даже если на первых порах это будут иностранцы; пусть затем и гражданам позволят последовать их примеру, как бы мало их ни было вначале, - только таким образом и можно вызвать к жизни дух предпринимательства. Конкуренция способствует формированию определенного склада ума: самый склад мышления великих предпринимателей никогда не возникнет, если не будет условий, развивающих дарования. Одна и та же врожденная способность мыслить воплотится в совершенно разный продукт в зависимости от задач, которые ставит перед индивидом общество.

Такое развитие окажется возможным только в том случае, если традиционалистское большинство не в состоянии принудить каждого держаться устоявшихся привычек и нравов; в противном случае новые пути экспериментирования, открываемые конкуренцией, будут блокированы. Но это означает, что власть большинства должна быть ограничена универсальными правилами, не допускающими вторжения в частные, надежно защищенные сферы

самореализации личности, но не простирающимися до предписаний того, что и как индивид должен делать. Когда же по поводу того, что людям надлежит делать, господствует мнение большинства (или личности), намеченное нами постепенное вытеснение менее рационального поведения более рациональным оказывается невозможно. Интеллектуальное развитие общества происходит за счет постепенного распространения взглядов немногих, иногда нанося ущерб тем, кто медлит эти взгляды принять. И хотя недопустимо силой навязывать людям новые взгляды, которые кому-то представляются лучше старых, но столь же недопустимо ограждать искусственным протекционизмом приверженцев старых взглядов, если случится, что новые на деле докажут свою эффективность и их сторонники начнут теснить консерваторов. В конце концов, конкуренция представляет собой процесс, в котором небольшая группа вынуждает остальных делать то, чего остальные не хотели бы: более напряженно работать, менять привычки, уделять внимание определенной деятельности, постоянно прилагать все новые усилия, - без чего, не будь конкуренции, вполне можно было бы обойтись.

В обществе, где дух предпринимательства еще не распространился и большинство имеет власть запрещать то, что ему не нравится, конкуренция едва ли будет разрешена. Я сомневаюсь, чтобы свободный рынок когда-либо возникал в условиях неограниченной демократии, и нет ничего невероятного в допущении, что неограниченная демократия всегда разрушает рынок там, где он уже существует. Конкуренция всегда означает беспокойство, нарушающее привычное течение жизни; это ее прямое следствие люди всегда замечают раньше и легче, чем не столь прямо следующие из нее преимущества. Так, прямое влияние конкуренции ощущают лишь вовлеченные в нее производители, тогда как потребитель плохо представляет себе, кому он обязан понижением цены и улучшением качества товара.

Размеры производства, концентрация и власть

У нас слишком много говорят о воздействии отдельной фирмы на цены, и эти разговоры вводят нас в заблуждение. Распространено также общее предубеждение против большой фирмы как таковой. Наконец, существует социальная философия, которая считает нужным сохранить средний класс: независимого предпринимателя, мелкого ремесленника и лавочника, или, иначе говоря, сохранить существующую структуру общества. Все это препятствует переменам, которые стимулируются экономическим и технологическим развитием. "Власть" крупной корпорации изображается как опасная сама по себе, от правительства требуют мер по ее ограничению. Этот страх перед размерами и властью корпорации чаще, чем любые другие соображения, ведет к глубоко антилиберальным выводам из вполне либеральных предпосылок.

Мы увидим, что в двух важных отношениях у монополий может оказаться власть, употребляемая в ущерб другим. Но ни размеры фирмы сами по себе, ни ее способность установить цену, по которой придется покупать всем, не могут служить мерой возможного ущерба. Еще важнее иметь в виду, что у нас нет никакого расчетного метода, позволяющего определить, что предприятие слишком велико. Несомненно, уже то, что одна большая фирма в данной отрасли "господствует" на рынке, потому что другие фирмы признают за ней "лидерство в ценах", может вызвать подозрения. Но у нас нет никаких указаний на то, что положение может быть исправлено каким-либо другим способом, кроме появления полноценного конкурента. Мы можем надеяться, что это произойдет, но мы не можем этого обеспечить - и это не происходит до тех пор, пока не найдется другая фирма, располагающая тем же (или равноценным) преимуществом, что и господствующая фирма.

Наиболее эффективный размер фирмы - неизвестная величина. Она должна быть "открыта", выявлена в процессе работы рынка через цены, количество и качество товаров, которые предстоит произвести и продать. Нет общего правила относительно размеров предприятий; они зависят от постоянно меняющихся экономических и технологических условий, всегда могут произойти такие изменения, которые дадут преимущества предприятиям, чьи размеры по вчерашним нормам считались нерационально большими. Размер предприятия не всегда связан только с факторами, на которые мы не можем повлиять, например с редкостью определенного рода талантов или ресурсов (включая такую случайную, но неустранимую вещь, как раннее профессиональное становление со всеми вытекающими из него преимуществами раннего опыта). Часто размер предприятия предопределен институционально, хотя он и не обеспечивает меньших общественных издержек на единицу продукции. Налоги, закон о корпорациях или возможность влиять на административную машину, конечно, дают крупным фирмам преимущества, которые не связаны с действительным превосходством в производстве. Естественно, что в этих условиях нужны меры для устранения искусственных преимуществ фирм-великанов. Но дискриминация больших предприятий единственно за то, что они большие, не может быть оправдана - так же, впрочем, как и их поощрение.

Мысль о том, что величина фирмы сама по себе дает ей пагубную власть над рыночным поведением конкурентов, правдоподобна лишь до тех пор, пока мы представляем себе производство состоящим из "чистых" отраслей, в которых и в самом деле иногда находится место только для одной большой специализированной фирмы. Но рост гигантских корпораций лишил смысла представление об отдельных отраслях, в каждой из которых могла бы господствовать одна мощная корпорация. На самом деле рост корпораций имел один неожиданный результат, который, по-видимому, до сих пор не укладывается в

сознании теоретиков: он привел к расширению ассортимента продукции корпораций, которые теперь нельзя идентифицировать как отраслевые, ибо они заняты более чем одним производством. В результате власть, вытекающая из размеров больших корпораций в данной отрасли, нейтрализуется фактом наличия больших корпораций в других отраслях. Скажем, в электротехнике какой-то страны сложился гигант, обладающий фактической монополией. Ни одна электротехническая фирма не может возникнуть в его тени или попытаться оспорить его могущество и господство. Но опыт развития крупных автомобильных и химических корпораций в США показывает, что они не колеблясь вторгаются в такие отрасли, где достичь успеха можно лишь опираясь на очень мощные ресурсы, например, в электронику. Величина становится, таким образом, противоядием от величины. Власть крупных конгломератов противостоит власти других крупных конгломератов, и этот контроль намного эффективнее любого правительственного надзора, предполагающего разрешения, переходящие в прямую протекцию. Поэтому я не устаю повторять: монополия под надзором правительства имеет тенденцию превратиться в монополию под протекцией правительства; борьба против размеров фирмы как таковых на самом деле слишком часто мешает процессам, вырабатывающим действительное противоядие.

Я не отрицаю, что имеются серьезные социальные и политические предпосылки (не совпадающие с экономическими) полагать, что большое число малых предприятий предпочтительнее и лучше для "здоровья" общества, чем малое число больших. Нам уже приходилось упоминать об одной опасности, возникающей в связи с тем, что все большее число людей работает в крупных корпорациях, которых привычка к труду в коллективе лишает понимания рыночного механизма, координирующего деятельность нескольких корпораций. Такие соображения очень часто выдвигаются в оправдание мер, сдерживающих рост перспективных предприятий и помогающих

менее эффективным малым предприятиям уберечься от поглощения крупными.

Но даже в том случае если принять, что подобные меры в известном смысле желательны, мы получаем одну из тех ситуаций, когда желаемое может быть достигнуто лишь путем вручения кому-либо полномочной и произвольной власти, и тут тотчас возникают соображения более высокого порядка, по которым такой властью никто не должен располагать. Мы уже подчеркивали, что ограничение власти может сделать невозможным достижение некоторых желательных для большинства целей и что, вообще говоря, во избежание больших зол свободное общество должно отказаться от некоторых прерогатив власти, даже если с ликвидацией этих прерогатив ликвидируется единственный способ достижения некоего признаваемого полезным результата.

Политические аспекты экономической власти

Обыкновенно утверждают, что крупные корпорации дают большую власть ее руководству и что такая власть в руках нескольких человек политически опасна и морально сомнительна. Этот довод, безусловно, заслуживает серьезного рассмотрения. Однако он кажется убедительным в значительной мере потому, что в нашем сознании неполностью разграничены два смысла слова "власть": мы склонны смешивать положительную и весьма желательную власть над предметным миром - с вызывающей у нас возражения властью над людьми. Эти два рода власти не обязательно связаны, но и при наличии связи разграничение между ними возможно. По иронии истории социализм, завоевавший влияние обещанием заменить власть над людьми властью над вещами, как оказалось, неотвратимо вел нас к неограниченной власти одних людей над другими.

Пока концентрация материальных ресурсов ведет к удешевлению и улучшению товаров и услуг, увеличение такого рода власти следует считать благоприятным. Часто власть тех, кто контролирует крупные производственные мощности, возрастает непропорционально концентрации ресурсов, находящихся под их контролем, и в этом — одна из причин возникновения очень крупных корпораций. Хотя укрупнение не всегда оборачивается только преимуществами, существуют пределы роста, за которыми производительность труда перестает расти, всегда будет существовать такая сфера, где технологические изменения дают преимущества более крупным производственным единицам, чем существующие. На смену домашней промышленности пришли фабрика, непрерывная разливка стали и супермаркет: технический прогресс вновь и вновь делал крупные предприятия более эффективными. Но если этот рост вел к более эффективному использованию ресурсов, то он вовсе необязательно сопровождался увеличением власти над поведением людей, за исключением ограниченной власти главы предприятия над теми, кто предпочел присоединиться к предприятию ради собственного блага. Хотя знаменитая фирма Spears, Roeback & Co, посылающая товары почтой, стала одной из 100 крупнейших организаций в мире и ее деятельность глубоко влияет на вкусы и привычки миллионов, она ни в чем не увеличила свою власть над людьми, которые всего лишь предпочитают ее услуги. Не приобретет никакой власти над поведением других и корпорация, производящая механическое оборудование общего пользования, например, шарикоподшипники, даже если она вытеснит всех своих конкурентов. Пока она готова предоставить свой продукт каждому, кто в нем нуждается, на равных для всех условиях, даже если она получает астрономические прибыли, не только все ее клиенты улучшат условия своего существования и труда, но они и останутся вполне независимы от ее власти. В современном обществе не крупное сосредоточение ресурсов под контролем одного предприятия дает

власть над людьми, а способность фирмы лишить публику тех благ, без которых она не может обойтись. Мы увидим из следующего раздела, что для власти над людьми нужен не только контроль над ценой продукта, но и возможность навязывать разные условия разным клиентам. Однако эта возможность не прямо связана с размером фирмы и даже необязательно связана с монополией, хотя она может оказаться в руках у монопольного производителя, велик он или мал, если только он волен продавать разным покупателям на разных условиях. Мы увидим, что следует ограничивать и власть монополиста, и власть правительства. Монополист может не только использовать предоставленную ему свободу дискриминировать определенные категории потребителей, но и влиять на правительство, а это особенно плохо, если власть правительства в свою очередь ничем не ограничена. И все же власть крупной фирмы не обязательно есть следствие ее величины; вообще такого рода власть присуща не только крупным организациям. Небольшое предприятие или профсоюз, контролирующие важную службу, могут шантажировать общество, отказываясь поставлять ему какую-то услугу.

Прежде чем переходить к проблеме контроля над вредящими обществу действиями монополистов, упомянем еще одну причину того, почему размер фирмы сам по себе часто рассматривается как вредоносный.

Говорят, что от решений больших фирм зависит благосостояние гораздо большего числа людей, чем от решений малых фирм. Конечно, это так. Но это не значит, что большие фирмы должны принимать решения с какой-то особой оглядкой или что было бы желательно или возможно застраховать крупные фирмы от ошибок, используя для этого общественный надзор. Между тем крупным корпорациям часто ставят в вину, что они не учитывают последствий некоторых своих действий, хотя благодаря своим размерам могли бы и учитывать их. Например, если большой концерн закрывает убыточную

местную фабрику, то это вызывает страшное возмущение. Считается, что фирма может себе позволить сохранить убыточное предприятие для того, чтобы уберечь рабочие места. Когда же закрывается маленькое независимое предприятие, все принимают это как должное. Между тем не менее естественно закрыть убыточное предприятие, принадлежащее большому концерну, хотя, конечно, его и можно было бы содержать за счет прибыльных предприятий того же концерна, т.е. за счет ресурсов, которых нет у независимого мелкого предприятия.

Широко распространено убеждение, что большая корпорация (именно потому, что она большая) должна принимать во внимание косвенные последствия своих решений и брать на себя ответственность, которую никто не собирается возлагать на мелкого предпринимателя. Но если бы крупная корпорация действительно так поступала, то это как раз и означало бы злоупотребление властью. В самом деле, покуда правление фирмы неукоснительно обязано распоряжаться ресурсами только по доверенности акционеров и в их интересах, его руки связаны и у него нет власти потакать кому бы то ни было. Но с того момента, как руководство большой корпорации начинает рассматриваться не только как обладающее правом, но и как обязанное принимать во внимание так называемый общественный интерес, поддерживать так называемое правое дело и служить "общественной пользе", оно в самом деле захватывает неконтролируемую власть. Эта власть не может долго оставаться в руках менеджеров и неотвратимо будет попадать под все больший общественный контроль.⁽⁹⁾

Коль скоро корпорации располагают властью, чтобы действовать на пользу отдельным группам, они в состоянии также влиять и на правительство, тем самым получая в свои руки более чем спорную власть. Однако еще более серьезное влияние на правительство оказывают организованные группы интересов. При этом в том и в другом случае мы можем обезопасить себя только одним способом:

лишив *правительство* возможности потворствовать ка-ким-либо группам населения.

Наконец приведем еще один пример. Невозможно отрицать, что по крайней мере в одном отношении крупные корпорации нежелательны: все, что с ними случается, имеет значительные общественные последствия. Именно поэтому *правительство* не может допустить, чтобы большая корпорация потерпела неудачу. Поскольку ожидается, что большой корпорации не дадут провалиться, капиталовложения в очень большие фирмы выглядят менее рискованными. Это - одно из преимуществ больших корпораций, но оно никак не связано с эффективностью их работы, и его следовало бы устранить. И начинает казаться, что этого можно добиться только одним путем: отобрать у правительства право на какую бы то ни было протекцию - ибо пока оно это право имеет, оно оказывается уязвимым для давления со стороны корпорации.

Главным же остается то, что часто забывается за разговорами о монополии: плоха не монополия сама по себе, а устранение или предотвращение конкуренции. Вещи эти столь различны, что не лишним будет повторить: если монополистом стал тот, кто лучше работал, то такую монополию можно только приветствовать; ему нельзя поставить в вину, что он удерживает цену на уровне, обеспечивающем ему высокую прибыль и вместе с тем не дающим другим возможности конкурировать с ним успешно, потому что его издержки при этой цене все еще меньше, чем у кого бы то ни было. Беспочвенны и утверждения о том, что такой монополист морально обязан продавать свой товар так дешево, как он может себе позволить, получая "нормальную" прибыль. Они не более основательны, чем требования работать с максимальной отдачей сил или продавать редкую вещь по умеренной цене. Никто не будет нападать на монопольную цену за работу уникального художника или хирурга. Так же точно нет ничего дурного в "монопольной" прибыли

предприятия, способного производить товары дешевле прочих.

Так что не монополия, а препятствия к конкуренции (любые препятствия - неважно, ведут они к монополии или нет) аморальны. Это следовало помнить неолибералам, думающим, что они демонстрируют беспристрастность, когда, громко возмущаясь всеми монополиями, не делают исключения и для монополий профсоюзов. Они забывают при этом, что если обычная монополия есть, как правило, следствие чьей-то лучшей работы, то все *трудовые монополии* суть результат насильственного подавления конкуренции. Столь же предосудительна и монополия предприятия, если она и основана на устранении конкуренции, и бороться с нею нужно столь же решительно, как с монополией профсоюзов. Но нет ни экономических, ни моральных возражений против монополии и размеров фирмы как таковых. Это совсем не то же самое, что помехи конкуренции.

Когда монополия становится вредной

Мы намеренно не обсуждали пока тот классический случай, при котором монополия выглядит неизбежной: случай редких и истощимых ресурсов, например, месторождений некоторых руд и т.п. Мы отложили этот вопрос потому, что он чрезвычайно сложен и вряд ли есть смысл обсуждать его кратко. Заметим лишь, что монополия в подобных случаях кажется неизбежной, однако ниоткуда не следует, что она вредна. Такая монополия может растянуть на более долгий срок разработку уникального ресурса, но не прибегнет к постоянному придерживанию товаров и услуг, сознательно установив объем производства на низком уровне.

Обобщая, можно сказать, что вредны не монополии, возникшие благодаря большей эффективности или контролю над ограниченным ресурсом, но способность

некоторых монополий защищать и сохранять свое монопольное положение и тогда, когда источник их первоначального превосходства уже иссяк. Это случается, когда монополия использует свою способность произвольно манипулировать не только ценами, которые она назначает для всех, но и назначать разную цену разным потребителям. Власть назначать специальные цены особым категориям клиентов, то есть власть проводить явную или неявную дискриминацию, может быть использована для оказания влияния на рыночное поведение каких-либо групп, а значит, и для того, чтобы запугивать потенциальных конкурентов и тем самым направлять их деятельность.

Не будет преувеличением сказать, что почти вся действительно вредоносная власть непривилегированных монополий основана на этой способности к дискриминации, ибо именно благодаря ей монополия приобретает власть над потенциальным конкурентом. Пока монополист пользуется своим монопольным положением, предлагая клиентам самые лучшие условия (пусть даже эти условия хуже тех, которые он в принципе мог бы предложить), общество от этого в выигрыше. Но если он использует свою конкурентоспособность для того, чтобы ни одна другая фирма не могла поставлять данный продукт, тогда тот, кому монополист откажет в своем продукте на общих основаниях, не будет иметь альтернативы и не сможет удовлетворить свои потребности. Хотя от существования такого монополиста большинство все же остается в выигрыше, но зато возникает положение, при котором каждый заинтересованный оказывается в руках у монополиста - и положение это не изменится до тех пор, пока предлагаемый продукт или услуга делают возможной целенаправленную дискриминацию и пока монополист прибегает к ней с тем, чтобы вынудить покупателя вести себя удобным для него (монополиста) образом. Монополист может, например, вывести из игры потенциального конкурента, предлагая особо льготные

условия потребителям в том районе, где на первых порах мог бы утвердиться потенциальный (или уже существующий) конкурент.

Не допустить подобной дискриминации особенно трудно потому, что есть и такие варианты дискриминации, которые следует считать желательными. Мы уже упоминали случай, когда монополист обеспечивает лучшие услуги именно в силу того, что он монополист. Тут возможность дискриминировать некоторых потребителей позволяет ему покрыть большую часть базовых издержек, назначая относительно высокую цену для тех, кто может платить, и затем снабжая остальных по цене, ненамного превышающей текущие издержки. В таких сферах, как транспорт или предприятия общественного пользования, вовсе не исключено, что услуги (при условии извлечения прибыли) не удалось бы предоставить всем, если бы там нельзя было практиковать дискриминацию, возможную только при условии монополии.

Таким образом, если мы обяжем всех монополистов обслуживать всех клиентов на равных условиях, мы не сумеем решить эту проблему. И все же поскольку монополист может использовать свою способность к дискриминации для принуждения к чему-либо индивидов и фирм и скорее всего воспользуется этой способностью для не вполне корректного ограничения конкуренции, то совершенно ясно, что власть монополии следует ограничить определенными правилами справедливого поведения. Хотя было бы нежелательным поставить вне закона всякую дискриминацию, но дискриминация, имеющая целью вынудить кого-то к определенному поведению на рынке, должна быть запрещена. Не ясно, однако, как этого достичь: сделать такую практику наказуемым преступлением или считать ее "несчастливым случаем", когда пострадавшему полагается возмещение убытков. Для успешного судебного преследования понадобится здесь такого рода информация, которая едва ли будет доступна властям.

Проблема антимонопольного законодательства

Возможно, что там, где дискриминация не может быть оправдана (поскольку установлено, что в разбираемом случае она имеет целью принудить кого-то к определенному поведению на рынке), наиболее многообещающий подход состоит в предоставлении потенциальным конкурентам права требовать равных условий и в создании механизма для осуществления этого права в форме неоднократного возмещения убытков. Пусть конкурент следит за поведением монополиста. Это разумнее, чем давать принудительные функции в руки надзирающим властям, в особенности если закон твердо установил, что возмещение убытков будет взиматься юристами. Тогда очень скоро сложится группа узкоспециализированных юридических консультаций. Поскольку весь их бизнес будет состоять из ведения подобных дел, они не будут опасаться вызвать гнев крупных корпораций.

Такая схема годится и для случаев, когда не крупный монополист, а небольшая группа согласно действующих фирм ставит рынок под свой контроль. Обычно считается необходимым препятствовать созданию монопольных группировок и картелей, вводя на них запрет. Примером такого запрета является американский закон Шермана (1890, раздел первый). С тех пор этот закон широко имитировался и сильно повлиял на общественное мнение. Под его влиянием утвердилось убеждение, что подобные открытые сговоры - грязное дело. Я не сомневаюсь, что такой общий запрет картелей, если он последовательно проводится в жизнь, предпочтительнее полномочий, выданных властям на борьбу со "злоупотреблениями". При втором варианте нужно как-то различать "хорошие" и "плохие" монополии, и правительство начинает больше заботиться о защите "хороших", чем о борьбе с "плохими". Нет никаких оснований считать, что какая-либо

монополистическая организация нуждается в защите от конкуренции. Гораздо больше оснований думать, что некоторые совершенно добровольные объединения фирм не только безвредны, но даже полезны. По-видимому, запрет на объединения под страхом наказания не может быть проведен в жизнь без участия полномочной власти, располагающей правом делать исключения или передавать в суд тяжелую работу по выяснению, в интересах ли общества то или иное соглашение между фирмами. Даже в США, где есть закон Шермана со множеством поправок и дополнений, сложилась ситуация, когда "одним бизнесменам закон говорит, что они не должны сбивать цену, другим - что они не должны ее повышать, а третьим - что нехорошо, если они продают по тем же ценам, что и остальные"⁽¹⁰⁾. Поэтому мне кажется, что третий вариант будет более эффективным и более совместимым с идеей правового общества. Он идет не так далеко, как запрет под страхом наказания, но дальше, чем полномочия надзора с целью предотвратить злоупотребления. Этот третий вариант предполагает возможность объявить недействительным и незаконным всякое соглашение об ограничении торговли и препятствовать всем попыткам провести такое соглашение на практике, если оно имеет своей целью дискриминацию. Для этого, как я уже говорил, все, кого затрагивает дискриминация, должны иметь право на иск по поводу неоднократного возмещения ущерба.

Нам не нужно здесь опять рассматривать неверную концепцию, согласно которой все это противоречит принципу свободы контракта. Свобода контракта, как и всякая другая свобода, означает лишь одно: вопрос о том, правомочен или нет тот или иной контракт перед лицом суда, зависит только от общих законов, а не от предварительного одобрения властями содержания этого контракта. Многие виды контрактов давно объявлены незаконными: сговор в игре, контракт с аморальными целями или контракт о пожизненной службе. Почему не

сделать то же самое в отношении контракта об ограничении торговли? И почему всякая попытка отказать кому-либо в услугах и тем самым вынудить его к каким-то действиям не должна рассматриваться как несанкционированное вмешательство в его частную сферу и как повод для иска об ущербе? Практическое решение нашей проблемы может оказаться легче, потому что все равно необходимо налагать специальные ограничения на власть таких юридических лиц, как корпорации и другие формальные или неформальные организации, - ограничения, неприменимые к частному лицу.

На мой взгляд, эта скромная законодательная инициатива обещает лучшие результаты уже потому, что она может применяться без всяких исключений, тогда как более амбициозные попытки обесцениваются многочисленными исключениями, и это делает их даже менее эффективными, чем универсальное, пусть и не столь далеко идущее правило. К тому же в первом случае предполагается в высшей степени нежелательная передача правительству полномочий направлять экономическую активность общества.

Вероятно, нет лучшего примера амбициозной и неудачной попытки такого рода, чем принятый в ФРГ закон против ограниченной конкуренции.⁽¹¹⁾ Он задуман с большим размахом (вполне в духе того, о чем мы говорили) и объявляет недействительными все соглашения, ограничивающие конкуренцию; он даже объявляет такие соглашения наказуемым преступлением; тут, однако, и начинается пространный список исключений: под действие закона не подпадают контракты некоторого типа, полномочия разрешать контракты возложены на исполнительную власть и т.д. В конце концов закон оказался приложен к такой узкой сфере экономической деятельности, что почти утратил свою эффективность. Но делать все (или почти все) эти исключения не было никакой нужды, если бы закон исчерпывался своим первым параграфом, то есть объявил бы недействительными все соглашения, имеющие

целью ограничить торговлю, и не добавил бы к этому запрета под страхом наказания.

Прямой запрет подобных соглашений очень вреден. Он и не нужен: ведь между людьми существует полное понимание общих норм ведения торговли, и оно действует до тех пор, пока не заключены явные соглашения на специальные случаи. Эти нормы благотворны для всех, пока они чисто добровольны и пока не оказывается давление на тех, кто счел бы выгодным уклониться от них. Соблюдение норм относительно характеристики товаров в обычной ситуации должно быть экономически выгодно большинству - так и устанавливаются нормы. Не обязательность норм, а выгода обеспечивает приверженность индивида нормальной практике. Согласие по поводу норм для кого-то может оказаться помехой, и тогда, если это возможно, он эмпирически проверяет осмысленность норм, уклоняясь от них и заключая с кем-то контракт к обоюдной выгоде.

Прежде чем покончить с этой темой, необходимо добавить несколько слов по поводу странного противоречия в отношении правительств к монополии. В последнее время правительства упорно боролись с монополиями в производстве и распределении продуктов обрабатывающей промышленности, часто применяя здесь очень суровые нормы. В то же время в транспорте, в общественных услугах, на рынке труда, в сельском хозяйстве, а во многих странах - и в финансах поддержка монополий была элементом правительственной политики. Не лучше обстоит дело с антикартельным и антитрестовским законодательством. Оно направлено против соглашений между несколькими крупными фирмами и совершенно не касается ограничительной практики большого числа мелких фирм, объединившихся в профессиональные ассоциации и тому подобные организации. Если же мы добавим к этому содействие монополиям с помощью тарифов и патентов, а также некоторые особенности закона о корпорациях и принципов налогообложения, то

возникает вопрос: считались бы монополии серьезной проблемой, если государство хотя бы воздерживалось от помощи им? Я верю, что ограничение власти частных лиц над поведением других на рынке - важная сторона законодательства и что, развиваясь в этом направлении, законодательство принесет много пользы. Но мне кажется, что было бы гораздо полезнее, если бы правительство перестало помогать монополиям с помощью дискриминационных правил.

*Главная угроза - не личный,
а групповой эгоизм*

Публика, а вслед за нею и закон, ополчились почти исключительно против эгоистических действий отдельных монополистов или вступающих в заговор предприятий. Между тем главная угроза рыночной системе исходит не от отдельных фирм, а от эгоизма организованных групп. Эти группы приобретают власть в основном при поддержке правительства, которое помогает им подавить как раз те проявления эгоизма индивида, которые в противном случае могли бы поставить действия этих групп под контроль. Рыночная система в настоящее время в значительной мере нарушена и продолжает деградировать дальше, и происходит это не потому, что появились крупные производственные единицы, а из-за объединений, представляющих коллективные интересы. Работу стихийных рыночных сил все больше подавляют не монополии, как принято думать, а вездесущие профессиональные ассоциации и профсоюзы. Именно они, оказывая давление на правительство, формируют рынок в своих интересах.

К несчастью, впервые все эти проблемы обострились в те времена, когда профсоюзы боролись за цели, которым общество симпатизировало. Заодно общество проявило терпимость и к их методам. Между тем методы эти были

недопустимы. Их нельзя было разрешать даже ради борьбы трудящихся за лучшие условия жизни, хотя, конечно, большинство рабочих рассматривает их как свои священные права, завоеванные в тяжелой борьбе. Но эти методы несовместимы с обществом, которое мы называем свободным. Чтобы убедиться в этом, достаточно спросить, к чему они могут привести, если будут применяться в политических целях, что, кстати говоря, иногда и случается.

Самый термин "свобода организации", освященный в качестве воинственного лозунга не только рабочими, но и политическими организациями, имеет оттенки, которые делают его не просто несовместимым с принципом власти закона, на котором покоится свободное общество, но попросту враждебным этому принципу. Безусловно, любой контроль правительства над деятельностью организаций несовместим с общественной свободой. Но "свобода организаций" не менее, чем свобода контракта, должна предполагать, что деятельность организаций следует подчинить правилам, ограничивающим методы их деятельности, и даже что коллективные действия организаций должны быть подчинены правилам, которые не распространяются на индивидов. Совершенствование техники организации и уступки в ее пользу со стороны закона создали по существу нового носителя власти. Очевидно, что его деятельность следует ограничить общими правилами, гораздо более конкретными, чем те, которые ограничивают деятельность частного лица.

Нетрудно понять, почему слабый индивид обретает уверенность в рядах организованной группы с общими целями, которая как организованная группа, естественно, намного сильнее любого индивида. Но совершенно иллюзорно представление о том, что он и вообще многие оказываются при этом в выигрыше за счет немногих других. В результате существования таких организаций воздействие на общество репрессивной власти почти всегда только возрастает. Хотя группы, вообще говоря,

сильнее индивидов, мелкие группы могут быть сильнее крупных хотя бы уже просто потому, что они легче организуются, или потому, что их деятельность пользуется большим спросом. Что же касается индивида, то, допустим, он выигрывает, присоединяясь к организации, эффективно защищающей его главный интерес. Но этот интерес может весить для индивида меньше, чем сумма всех прочих его интересов, на защиту которых претендуют другие организации и которые индивид не может защищать сам, вступив во все эти организации.

Организации пользуются в наше время уважением и весом в обществе в результате понятного, но совершенно ошибочного представления о том, что чем группа больше, тем больше ее интересы совпадают со всеобщими. Понятие "коллективный" теперь употребляется в том же безусловно положительном смысле, что и понятие "общественный". Но коллективные интересы различных групп не адекватны интересам общества в целом. Как раз наоборот. Несколько упрощая, можно сказать, что индивидуальный эгоизм человека толкает его к действиям, которые укрепляют естественный порядок в обществе, тогда как эгоизм закрытых групп или тенденция группы превратиться в закрытую всегда находится в оппозиции к подлинным общим интересам членов общества как целого.⁽¹²⁾

На этом всегда открыто настаивала классическая политэкономия, а современный маргинализм придал этому представлению еще более убедительную форму. Важность всякой услуги, которую индивид оказывает обществу, всегда определяется только важностью последней (маргинальной) добавки ко всем услугам подобного рода. И если в распоряжении прочих членов общества желательно оставить как можно больше продуктов и услуг, сколько бы ни взял из общего котла каждый, то для этого необходимо, чтобы не группы как таковые, а составляющие их индивиды, свободно перемещаясь из группы в группу (оттуда, где добавка уже не

нужна, - туда, где она еще требуется), старались максимизировать свои доходы. Общий же интерес членов любой организованной группы будет состоять в том, чтобы цена ее услуг на рынке определялась не ценностью для потребителя последней добавки, но важностью всей агрегированной суммы услуг, предоставляемых данной группой потребителю. Объединенные производители продовольствия или электроэнергии, транспортных или медицинских услуг будут, таким образом, стремиться использовать свою организованность для того, чтобы объем их услуг обеспечивал гораздо более высокую цену, чем та, которую потребитель готов платить за последнюю добавку (то есть превосходящую цену, соответствующую предельной для потребителя полезности товара или услуги). Важность данного вида товара или услуги как целого не обязательно связана с важностью его последней добавки. Хотя продовольствие необходимо для выживания, это не значит, что и последняя добавка к поставкам продовольствия важнее, чем дополнительное производство какого-нибудь экзотического товара, или что производство продовольствия должно лучше вознаграждаться, чем производство вещей, которые гораздо меньше важны для нашего выживания.

Специальный интерес производителей продовольствия, электричества, транспортных или медицинских услуг будет, однако, состоять в том, чтобы им платили не в соответствии с предельной полезностью поставляемой ими услуги, а в соответствии с потребительской ценностью услуги в целом. Общественное мнение склоняется к поддержке подобных притязаний, ибо оно все еще рассматривает проблему в свете важности услуги как таковой и полагает, что вознаграждение должно соответствовать абсолютной важности услуги. Только усилия маргинальных производителей, зарабатывающих себе на жизнь тем, что они умудряются поставлять услугу по цене гораздо более низкой, чем та, которую потребитель был бы готов заплатить, будь общий объем поставок меньше,

обеспечивают нам изобилие и улучшают нашу жизнь. Коллективный же интерес организованной группы всегда будет направлен против этого общего интереса; организованная группа всегда будет мешать маргинальному производителю сделать последнюю нужную добавку к общему объему услуги.

Таким образом, любой контроль профсоюза или профессиональной ассоциации над объемом поставок товаров и услуг будет всегда противоречить подлинным интересам общества, тогда как эгоистический интерес индивида обычно толкает его к тому, чтобы сделать такой маргинальный вклад в общее производство, стоимость которого будет примерно равна его рыночной цене.

Совершенно неверно представление, будто торги между объединенными группами производителей и потребителей товаров и услуг обеспечивают и эффективность продукции, и такое ее распределение, которое со всех точек зрения будет справедливым. Даже если все объединяющие людей интересы (или хотя бы самые "важные" из них) могут быть организованы (а мы увидим, что такого произойти не может) и возникший в результате баланс сил между группами приведет (как некоторые надеются) к необходимому и даже желательному развитию, которое в сущности уже началось, то и в этом случае возникнет гротескно иррациональная и неэффективная структура, к тому же еще и крайне несправедливая, если критерий справедливости подразумевает, что со всеми людьми должны обращаться одинаково. Укажем важнейшую причину этого. Она состоит в том, что в переговорах между организованными группами никогда не принимаются в расчет интересы тех, кто служит необходимой приспособляемостью производства к меняющимся условиям жизни, иначе говоря, тех, кто улучшает свое положение, переходя из одной группы в другую. До тех пор, пока группа, в которую они хотят перейти, соблюдает свои интересы, ее главной целью будет препятствовать их вступлению. А группы, которые

они хотят покинуть, не имеют стимула помочь им войти в другие, каковых обычно весьма много. Таким образом, в системе, где организации производителей товаров и услуг определяют цены и количества продукта, те, кто обеспечивает постоянное приспособление к переменам, не смогут влиять на ход событий. В защиту разных синдикалистских и корпоративистских систем обыкновенно говорят, что все производители одного и того же товара связаны общим интересом. Однако это вообще говоря не так. Для некоторых может оказаться гораздо более выгодным перейти в другую группу, и уж во всяком случае такого рода перемещения чрезвычайно важны для поддержания рыночной системы. Но именно эти возможные в условиях свободного рынка перемещения пересекаются соглашениями между организованными группами.

Организованные производители какого-либо продукта или услуги обыкновенно оправдывают свою исключительную политику тем, что они полностью способны удовлетворить спрос, а когда не справляются, то готовы разрешить другим выйти на рынок с той же продукцией. О чем они при этом умалчивают, так это о том, что они готовы удовлетворять спрос лишь при цене, дающей им прибыль, которую сами они считают адекватной. Между тем желательно, чтобы спрос удовлетворялся по более низкой цене, на которую могут согласиться другие производители. Если такие производители найдутся, то уровень дохода в организованной группе будет отражать тот факт, что либо особая квалификация уже не редкость, либо оборудование несовременно. Казалось бы, для самой группы организованных производителей технические нововведения могут оказаться не менее прибыльными, чем для новичков в этом производстве. Но переоборудование связано с определенным риском, а часто и с необходимостью привлекать капитал извне. Все это может ослабить позиции группы, и, опасаясь этого, организованная группа не всякий раз сочтет нужным что-либо менять, особенно если ей не угрожают те, кто не удовлетворен

существующим положением. Если право решать, допускать ли на рынок новых производителей, будет принадлежать производителям существующим, мы с уверенностью можем сказать, что последние предпочтут статус-кво.

Даже в обществе, где все интересы организованы в отдельные закрытые группы, все это приводит лишь к замораживанию существующей структуры и в конечном счете к упадку экономики, которая будет все менее способна реагировать на меняющиеся условия. Неверно, будто подобная система остается неудовлетворительной и несправедливой лишь до тех пор, пока не все группы в ней одинаково организованы. Ошибочно мнение Г.Мюрдаля и Дж.К.Гэлбрейта⁽¹³⁾, полагающих, что недостатки существующего порядка суть недостатки переходного состояния и они будут ликвидированы, когда процесс организации завершится. Западная экономика столь живуча именно потому, что процесс организации в ней не завершен. Если бы он завершился, мы оказались бы в тупике. Тотальная организация интересов создала бы жесткую экономическую структуру, которую нельзя было бы изменить никаким соглашением между интересами - вообще никаким способом, кроме решения диктаторской власти.

Политические методы распределения доходов и их последствия

Общий интерес всех членов общества не равен сумме интересов групп производителей. Обществу необходима способность приспосабливаться к постоянно изменяющимся условиям, а отдельные группы всегда будут заинтересованы в том, чтобы не допустить перемен. Таким образом, группы организованных производителей всегда будут противостоять одному из неизменных интересов общества и всех его членов, а именно: интересу в постоянной адаптации к незапланированным изменениям,

необходимой уже хотя бы для поддержания существующего уровня производства. Интерес организованных производителей состоит в том, чтобы не допускать в сферу своей деятельности желающих приобщиться к их преуспевающему делу, а в случае падения спроса - не допустить, чтобы организацию оттеснили в сторону те, кто способен работать более эффективно. Эти чисто экономические решения блокируют всякую приспособляемость к непредвиденным изменениям. Между тем жизнеспособность общества зависит от его способности к сглаживающему непрерывному развитию; скачкообразные изменения, являющиеся результатом застоя, искусственного сдерживания эволюции, - ему противопоказаны. Именно постепенности происходящих в обществе изменений мы обязаны всеми благами саморегулирующегося рынка; не будет этих изменений - не будет и благ. Но всякое изменение такого рода наносит ущерб чьим-то организованным интересам, поэтому и сохранение рыночной системы возможно лишь в том случае, если этим интересам не дадут чинить препятствия всему тому, что им не по вкусу. Большинство всегда заинтересовано в том, чтобы кто-то был поставлен перед необходимостью делать не то, что хочется: поменять работу, согласиться на более низкий доход и т.п. Эта общая заинтересованность большинства удовлетворена лишь при условии признания следующего принципа: каждый член общества подлежит действию механизма, определяющего, кто именно должен подчиниться необходимости и поступиться своими интересами, когда неконтролируемые обстоятельства требуют от общества перемен. Подобного рода риск неотделим от жизни в условиях непредвиденных перемен, и мы выбираем либо его, т.е. допускаем, что непредсказуемые перемены могут через безличный механизм рынка обрушиться на каждого из нас и потребовать от нас перестройки или готовности смириться с более низким доходом; или же мы выбираем путь, на котором произвол или исход борьбы за власть определяют тех, на

кого падают общественные тяготы, которые в этом случае неизбежно окажутся тяжелее, чем в первом случае.

Тупик, в который политическое определение цен и зарплат носителями организованных интересов заводит общество, уже заявил о себе в некоторых странах требованиями проводить так называемую "политику доходов", которая должна заменить рыночный механизм административным назначением вознаграждения. Эти требования основаны на признании того, что коль скоро зарплата и другие доходы определяются уже не рынком, а политической силой организованных групп, то появляется необходимость сознательной координации. В частности, если зарплата определяется политически (что более всего бросается в глаза), то на самом деле это означает, что подобный политический контроль установлен над всеми другими доходами.

Однако непосредственная опасность, толкающая в сторону "политики доходов", обусловлена инфляцией, которую порождает соревновательное стремление групп к повышению зарплаты. Но "политика доходов" как средство остановить движение всех доходов вверх, обречена на неудачу. А сама инфляционистская политика, с помощью которой мы теперь пытаемся преодолеть эти трудности, - всего лишь паллиатив и в долгосрочной перспективе только усугубит положение: временное избавление от трудностей лишь создаст в будущем еще большие. Никакая остановка роста зарплаты и цен не излечит главной болезни, а всякая попытка изменить административной властью соотношение цен неизбежно провалится, и не только потому, что никакая власть не может знать настоящих цен, но - главное - потому, что власть - заложник своего образа хранителя справедливости, а необходимые перемены не имеют ничего общего со справедливостью или несправедливостью. В результате все меры в духе "политики доходов" даже не приближаются к решению центральной проблемы. А она состоит в том, чтобы восстановить процесс, который приводит относительные

доходы разных групп в соответствии с меняющимися условиями. Попытка решить эту проблему политическими методами лишь ухудшает ситуацию. Как мы видели, единственный определенный смысл, который мы можем придать концепции "социальной справедливости", сводится к поддержанию относительно сбалансированного положения групп в обществе. Но как раз этот баланс и должен меняться, если речь идет о приспособлении общества к меняющимся условиям. Если изменения в обществе могут быть только следствием политических решений и, следовательно, платформа для подлинного общественного соглашения отсутствует, то результат может быть только один: система будет становиться все более и более косной.

Великобритания оказалась единственной из больших стран, которую необходимость тщательного перераспределения ресурсов и переадаптации застала врасплох и повергла в крайние затруднения, ибо в решительный момент здесь господствовала жесткая система зарплаты, регулируемой политическими методами. Трудности, возникшие вследствие этого, получили название "английской болезни". Но подобные методы применялись и в других странах, где сложилась похожая ситуация, и тоже не принесли положительных результатов. До сих пор мы еще не отдаем себе отчета в том, что настоящие эксплуататоры в современном мире суть не эгоистические капиталисты и предприниматели, вообще не отдельные индивиды: это организации, чья власть проистекает, во-первых, из морального одобрения обществом коллективизма, во-вторых, из присущего членам организаций чувства групповой лояльности. Наше общество с его характерными инстинктами настроено в пользу организованных интересов, что дает соответствующим организациям перевес над рыночными силами. Это и есть главная причина действительной несправедливости в нашем обществе и деформации экономической структуры. Гораздо больше подлинных несправедливостей совершается, вероятно, во

имя лояльности группе, чем по каким-то личным эгоистическим мотивам. Убеждение, что сила одних организованных групп интересов уравновешена силой других⁽¹⁴⁾ и что в результате возникает жизнеспособное общество, крайне наивно. А поскольку мы видели, что степень организуемости по интересу не связана с общественной важностью организующего интереса и что интересы могут эффективно организовываться, только становясь антиобщественной принуждающей силой, то это убеждение к тому же и абсурдно. Если под "регулирующим механизмом" хотят понимать механизм, способствующий созданию продуктивного и рационального порядка, то "противоборство групповых сил" тут ни при чем. Представление, будто сила организованных интересов безвредна, если ей противостоит сила других организованных интересов, означает возврат к тому методу решения конфликтов, который некогда господствовал в отношениях между индивидами и от которого общество избавлялось по мере своего развития и введения в практику кодекса справедливости. Нам еще предстоит создать правила справедливого поведения для групп. При этом главная проблема - защитить индивида от давления со стороны групп.

Интересы, поддающиеся и не поддающиеся организации

В течение последнего полустолетия преобладало мнение, что неизбежен рост организованных групп интересов, предназначение которых - оказывать давление на правительство. Вредные последствия этого процесса предпочитали объяснять тем, что только некоторые интересы организованы в такие группы. Предполагалось, что этот дефект исчезнет, когда все важные интересы организуются подобным образом и сбалансируют друг друга. И то, и другое мнение очевидно ошибочны. Во-первых, давление на правительство имеет смысл только в том случае, когда

правительство благоволит к чьим-то интересам в противовес интересам других и использует свою власть, чтобы сформулировать и провести в жизнь соответствующие дискриминационные правила. Во-вторых, как показало важное исследование М.Ольсона⁽¹⁵⁾, за исключением относительно мелких групп, наличия общих интересов у большого числа индивидов еще совершенно недостаточно для создания организованных групп на их основе. Группы создаются лишь в тех случаях, когда само правительство помогает заинтересованным организовать или по крайней мере закрывает глаза на дискриминацию и насилие, практикуемые при создании организации и после ее создания. Можно показать, однако, что такие методы никогда не приведут к полной организации важных интересов в обществе, а лишь создадут условия, при которых интересы, труднее поддающиеся организации, будут принесены в жертву интересам, которые организуются легко.

Ольсон показал, что, во-первых, только небольшие группы спонтанно создают организацию; во-вторых, что организации важнейших экономических интересов, которые сегодня манипулируют правительством, в значительной мере возникают только при помощи самой же правительственной власти; и в-третьих, что в принципе невозможно организовать все интересы, вследствие чего организация определенных крупных групп ведет при помощи правительства к постоянной эксплуатации неорганизованных и не поддающихся организации групп. Жертвами при этом оказываются такие группы, как потребители в целом, налогоплательщики, женщины, старики и многие другие. Все они страдают от власти организованных групп.

ГЛАВА V

ИЗВРАЩЕНИЕ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ИДЕАЛА: ВЫВОДЫ

*Знаешь ли ты, сын мой, как
редко мудрость управляет ми-
ром?*

Аксель Оксеншерна (1648)

Извращение демократического идеала

Невозможно долее закрывать глаза на то, что все большее число мыслящих и равнодушных к судьбам цивилизации людей постепенно теряют веру в некогда их вдохновлявший идеал демократии.

Это происходит по мере того, как расширяется сфера приложения принципов демократии, а может быть, и вследствие этого расширения. Но растущие сомнения касаются не только злоупотреблений этим политическим идеалом: они касаются самого его существования. Многие из тех, чья вера в идеал поколеблена, мудро предпочитают помалкивать. Но меня тревога заставляет говорить.

Мне кажется, что переживаемое столь многими разочарование в демократии объясняется не тем, что ошибочен принцип демократии, а тем, что его пытаются

неверно применять. Поэтому я озабочен тем, чтобы спасти действительно высокий идеал, который утрачивает репутацию. Я пытаюсь обнаружить ошибки в его реализации и придумать, как уберечься от вредных последствий демократической процедуры.

Прежде всего, чтобы уберечь себя от разочарования, к любому идеалу следует подходить трезво. В случае демократии - в особенности; не надо забывать, что это понятие обозначает лишь специальный метод правления. Первоначально демократией называли определенную процедуру принятия политических решений, и это понятие ничего не говорило о целях правления. Но даже если демократия есть всего лишь способ мирной смены правительства, то и тогда открытие этого метода - драгоценное достижение, за которое стоит бороться.

Демократия как сделка

Нетрудно понять, почему результаты демократического процесса в их нынешней форме так разочаровывают тех, кто верил в принцип, согласно которому правительство должно руководствоваться мнением большинства.

Хотя кое-кто уверяет, что так теперь и происходит, внимательный наблюдатель не даст ввести себя в заблуждение. Никогда еще в истории правительства не были до такой степени вынуждены удовлетворять специальные требования многочисленных групп интересов. Критики демократии любят говорить о пороках "массовой демократии". Но если бы демократические правительства действительно были связаны желаниями масс, то не было бы особых оснований возражать против демократии. Повод для недовольства - отнюдь не готовность правительства служить мнению большинства, а их фактическая обязанность служить нескольким групповым интересам социального конгломерата, составленного из множества групп. Можно допустить (хотя это и малове-

роятно), что автократическое правительство окажется способным к самоограничениям, но всемогущее демократическое правительство совершенно к этому не способно. Если не ограничить его власть, оно никогда не сможет служить взглядам большинства избирателей. Оно будет вынуждено сколачивать и удерживать парламентское большинство, удовлетворяя требования множества различных групп интересов. При этом каждая группа интересов будет соглашаться на блага для других групп лишь при условии, что ее интересы будут равным образом удовлетворены. Такая торгашеская демократия не имеет ничего общего с существом демократического принципа.

Игрушка в руках групповых интересов

Когда я говорю, что следует ограничить демократическое правление, я вовсе не имею в виду, что должна быть ограничена демократия. Ограничена должна быть власть, *любая* власть, но особенно демократическая. Всемогущее демократическое правительство именно вследствие неограниченности своей власти становится игрушкой в руках организованных интересов, ибо должно угождать им, чтобы обеспечить себе большинство.

Как возникает эта парадоксальная ситуация? Два столетия назад, когда на смену абсолютной монархии пришла неограниченная демократия, великой целью конституционного правления было ограничение любой правительственной власти. Постепенно сложились и основные принципы, на основе которых была разработана техника предотвращения произвола. Ее элементами стали разделение властей, суверенность закона, подчиненность закону правительства, различие частного и публичного права, правила юридической процедуры. Все они определяли и ограничивали условия, на которых допускалось принуждение индивида. Считалось, что принуждение индивида допустимо только в общих

интересах и только в соответствии с универсальными правилами, одинаково приложимыми ко всем.

Все эти великие либеральные принципы были отодвинуты во второй ряд и полузабыты, когда стало казаться, что демократический контроль над правительством делает ненужными предосторожности от произвольного использования власти. Собственно, старые принципы были не столько забыты, сколько был извращен их смысл; хотя слова остались те же, их реальное содержание постепенно стало иным. Самым важным среди ключевых понятий, определяющих смысл классической формулы либерального конституционализма, было понятие закона. И когда изменилось содержание этого понятия, утратили значение и все прочие старые принципы.

Законы против директив

Для основателей конституционализма понятие закона имело очень точный и узкий смысл. Только ограничение власти законом в этом точном и узком смысле могло обеспечить защиту индивидуальной свободы. Философия права в XIX столетии в конце концов определила закон как систему правил, регулирующих поведение людей по отношению друг к другу, приложимую к неизвестному числу возможных в будущем коллизий и содержащую ряд запретов, намечающих (конечно, с известной степенью неопределенности) границы, по ту сторону которых личность или группа неприкосновенны. После долгой дискуссии юриспруденция, в частности немецкая, выработала понятие "закона в материальном смысле". Согласно этой концепции, например, конституционные правила не относятся к закону в материальном смысле (правда, эта трактовка была позднее неожиданно оставлена).

Конечно, конституционные правила - это не правила поведения, а правила организации правления, и, как всякий вариант публичного права, они могут часто

меняться, тогда как частное (уголовное) право может долго оставаться неизменным.

Предполагалось, что закон существует для того, чтобы предотвратить несправедливое поведение. Правосудие основывалось на принципах, в равной мере приложимых ко всем, и этим отличалось от специальных распоряжений и привилегий, действие которых распространялось на индивидов и группы. Однако такое понимание закона отошло в прошлое. Кто поверит сегодня, как верил в это двести лет назад президент США Джеймс Мэдисон, что палата представителей конгресса не сможет принять "закон, который не распространялся бы в полной мере на самих представителей, их друзей и всех прочих граждан"?

Демократический идеал победил, и с его победой полномочия издавать законы и полномочия издавать директивы оказались в руках одного и того же представительного собрания. Как неизбежное следствие этого, высшая правительственная власть получила возможность издавать для самой себя удобные ей законы, позволяющие в тот или иной момент достичь той или иной цели. Естественным, что это означало конец принципа подчиненности правительства закону. Дабы этого избежать, разумно было бы требовать, чтобы не только законодательство как таковое, но и деятельность правительства была введена в рамки демократической процедуры; при этом обе функции были переданы в руки одного и того же собрания, что фактически означало возврат к неограниченной власти.

Так была уничтожена первоначальная вера в то, что демократия, поскольку она означает подчинение воле большинства, делает все в общих интересах. Между тем такое суждение могло бы оказаться верным лишь в отношении органа, принимающего *общие* законы или решения относительно действительно *общих* проблем. Что же касается собрания, располагающего неограниченной властью и вынужденного использовать ее для покупки

голосов групп со специальными интересами (включая даже мелкие группы и влиятельных лиц), то для него все это не только неверно, но и прямо недостижимо. Такое собрание, обязанное своей властью отнюдь не тому, что все его решения справедливы и каждое действие открыто подчинено универсальным правилам, будет в своей практике постоянно сталкиваться с необходимостью поддерживать разные группы, давая им специальные преимущества. То, что в условиях современной демократии называется "политической необходимостью", очень и очень соотнесено с требованиями большинства.

Закон и произвол

В результате такого хода дел не только правительство вышло из-под контроля закона: самая концепция закона утратила свое значение. Так называемое законодательство перестало заниматься тем, чего ждал от него, например, Джон Локк, а именно законами в смысле универсальных правил. Все, что штампует теперь законодательный орган, стало называться законами. Логика подсказывает считать законодательным тот орган, который издает законы. На практике произошло обратное: законами стали считать все, что исходит от так называемого законодательного собрания. Понятие закона выхолостилось и стало обозначать всего лишь распоряжения того института, который отцы конституционализма назвали бы "институтом произвола". Правление стало главной задачей законодательного органа, а законодательство - лишь его побочной функцией.

Понятие произвола также утратило свой классический смысл. Это слово предполагает "правление без правил", по чьей-то воле. Если мы и сейчас понимаем это слово так, то нам следует признать, что даже решения авторитарного правительства могут быть законны, а решения демократического - произвольны. Даже Руссо, главный

виновник того, что в политический обиход вошло злополучное слово *воля*, по крайней мере эпизодически отдавал себе отчет в том, что быть справедливым значит *думать о всеобщем*. Но большинству, принимающему ныне решения в законодательном собрании, подобные рассуждения, по-видимому, совершенно чужды. По логике нынешней демократии годится решение любого рода, лишь бы оно давало голоса в поддержку правительственных мер.

Если суверенный парламент всемогущ и занят не только разработкой общих правил, то это означает, что мы по существу имеем произвольное правление. И, что еще хуже, правительство в этих условиях *не может* (даже если хотело бы) следовать каким бы то ни было принципам: оно вынуждено раздавать специальные блага разным группам, потому что без этого ему не удержаться у власти. Оно покупает себе власть с помощью дискриминации. К несчастью, британский парламент, бывший стандартным образцом представительного собрания, среди прочих идей выдвинул и идею суверенного (всесильного) парламента. Но суверенитет Закона и суверенитет ничем не ограниченного парламента несовместимы. И вот сегодня, в 1977 году, когда мистер Энок Пауэлл заявляет в парламенте, что "Билль о правах несовместим с конституцией свободы этой страны", мистер Галлахер спешит заверить его, что понимает, о чем идет речь и согласен с ним.⁽¹⁾

Оказывается, что американцы двести лет назад были правы: всемогущий парламент таит в себе смертельную опасность для индивида. Очевидно, что конституция свободы означает уже не свободу индивида, а *лицензию на произвольное правление*, выданную большинству в парламенте. Выбор таков: или свободный парламент, или свободный народ. Чтобы сохранить личную свободу, нужно ограничить всякую власть - даже власть демократического парламента - долговременными принципами, одобренными народом.

От пристрастности к произволу

Понадобилось время, чтобы последствия неограниченной демократии стали заметны.

В течение некоторого периода традиции, сложившиеся в эпоху либерального конституционализма, сдерживали власть правительства. Но там, где демократические формы были имитацией и где не существовало этой традиции, дело свободы было очень быстро загублено.

В странах с долгим опытом представительного правления этот процесс был более медленным. Там традиционные барьеры, защищавшие общество от произвола, начали разрушаться по весьма благородным поводам. Попытка помочь беднейшим слоям населения не казалась дискриминацией, но фактически была ею (между прочим, с некоторых пор мы заменили слово "беднейшие" совершенно бессмысленным словом "непривилегированные"). Почему я считаю это дискриминацией? Потому что способствовать выравниванию материального положения людей, очень неодинаковых в смысле определяющих жизненный успех свойств, на деле означает неодинаковый к ним подход и предполагает чью-то дискриминацию.

Итак, изменить принципу *равенства всех перед законом* даже ради благотворительных целей с неизбежностью означает открыть шлюзы произволу. Чтобы замаскировать это, прибегают к словам о социальной справедливости; и как раз потому, что никто в точности не знает, что это такое, эта формула действует как волшебная палочка, устраняющая все препятствия на пути пристрастных решений. Бесплатные раздачи за счет кого-то *неизвестного* становятся излюбленным способом купить поддержку большинства. Но парламент и правительство, превратившись в благотворительный институт, становятся жертвами неумолимого шантажа. Поблажки разным группам за общий счет вскоре перестают быть справедливым воздаянием и становятся политической необходимостью.

Эта легализованная коррупция - не вина политиков: они просто не могут избежать ее, если хотят сохранить за собой возможность делать и что-то полезное. Такого рода коррупция становится органическим элементом системы всюду, где поддержка большинства санкционирует специальные меры для успокоения какой-либо недовольной группы. По отдельности такому давлению могут сопротивляться и законодательный орган, разрабатывающий универсальные правила, и правительство, применяющее силу единственно для соблюдения этих для него незыблемых правил. Но собрание, совмещающее эти две функции, сопротивляться не может. Конечно, даже и лишенное власти применять силу по своему усмотрению, правительство сохранит способность практиковать дискриминацию в предоставлении услуг, но вреда от этого будет меньше и предотвратить это будет легче. К тому же большая часть услуг может быть, а со временем, вероятно, и будет передана региональным и местным корпорациям, которые будут конкурировать между собой, предлагая потребителю лучшие и более дешевые услуги.

*Разделение власти как
средство против не связанного
законом правления*

Становится несомненным, что номинально неограниченное ("суверенное") представительное собрание неуклонно движется к расширению правительственной компетенции. Столь же очевидно, что это можно предотвратить только одним способом: разделить верховную власть между двумя различными демократически выбранными собраниями, то есть применить принцип разделения власти на высшем уровне.

Возможны две палаты. Состав этих двух собраний должен быть существенно различен, ибо одно из них будет законодательным, то есть будет представлять убеждения

народа относительно того, какие действия правительства справедливым, а какие - несправедливы. Другая палата будет править, то есть осуществлять *волю* народа, принимая частные меры в рамках правил, выработанных первой палатой. Практика и организация современного парламента вполне приспособлены к выполнению второй задачи. На самом деле современные парламенты в основном этим и заняты. Тут особенно полезна их партийная структура, без которой поистине невозможно правление.

Но идея партии становится сомнительной, когда мы говорим о подлинно законодательном органе. Не случайно к ней относились с таким недоверием все без исключения великие политические мыслители XVIII века. И едва ли можно отрицать, что современные парламенты в основном не годятся для законодательства в собственном смысле слова. У них нет на это ни времени, ни необходимого умственного и духовного настроения.

ГЛАВА VI

МОДЕЛЬ КОНСТИТУЦИИ

Всегда полезно иметь перед глазами идеальный образец - и стремиться как можно ближе подвести к нему реальные конституцию и структуру правительства, не прибегая при этом к резким поворотам и нововведениям, способным вывести общество из равновесия.

*Давид Юм**

Развитие представительных институтов идет неверным путем

Что можем мы сделать сегодня в свете последних завоеваний опыта для выполнения тех задач, к которым почти двести лет назад впервые подступили отцы-основатели Соединенных Штатов, создавшие американскую конституцию? Хотя наши цели, пожалуй, остаются теми же, мы многому научились на примере великого американского эксперимента и его многочисленных имитаций. Мы

знаем теперь, почему надежды авторов этих документов на эффективное ограничение власти правительства не оправдались. Разделив исполнительную, законодательную и судебную власти, они рассчитывали и правительство, и индивида подчинить кодексу справедливости. Вряд ли они могли предвидеть, что законодательство (то есть выработка правил справедливого поведения) и тесно связанное с ним направление работы правительства по осуществлению конкретных целей безнадежно перепутаются, а что термин "закон" перестанет покрывать только универсальные и единообразные правила справедливого поведения, предотвращающие произвол. Задуманное разделение власти им не удалось. Вместо этого в Соединенных Штатах сложилась система, весьма неблагоприятная для эффективного правления. Организация и направление деятельности правительства были поделены между исполнительным и представительным собраниями. Две палаты избираются в разное время на основании разных принципов и часто расходятся во мнениях и враждуют.

Мы уже видели, что передача работы по составлению кодекса справедливости и работы по направлению деятельности правительства в руки представительных собраний вовсе не означает, что обе этих функции непременно должны быть доверены одному и тому же органу. Возможность другого решения была замечена уже на ранней стадии развития представительных учреждений⁽¹⁾. Контроль над деятельностью правительства, по крайней мере вначале, был установлен в виде контроля над его доходами. В процессе эволюции, начавшейся в Великобритании в конце XIV века, распоряжение казной постепенно переходило к палате общин. В конце XVIII века право распоряжаться "счетами" перешло к ней окончательно, но зато палата лордов, как своего рода верховный суд, сохранила контроль над общим правом. Что могло бы быть естественнее? Отдавая в руки нижней палате функцию надзора за текущими действиями правительства, верхняя палата получала взамен исключительное право менять

посредством законодательных актов обязательные правила справедливого поведения.

Но такое положение не имело шансов сохраниться, поскольку в то время верхняя палата представляла лишь узкий привилегированный слой общества. Если бы не это обстоятельство, мог бы в чистом виде реализоваться принцип разделения властей: палата общин получила бы полную власть над правительственным аппаратом и его материальными средствами, но могла бы прибегать к принуждению лишь в рамках правил, утвержденных палатой лордов. Организуя и направляя работу правительства в прямом смысле слова, палата общин была бы абсолютно свободна. Направляя деятельность правительственных чиновников в вопросах, касающихся государственной собственности, она могла бы устанавливать любые правила, по поводу которых депутаты сошлись во мнениях. Но палата общин не может принуждать граждан к чему бы то ни было, кроме подчинения правилам, утвержденным верхней палатой. Тогда было бы вполне логично передать текущие дела правления в ведение специальной комиссии нижней палаты, или - точнее - ее большинства. Такое правительство отправляло бы власть над гражданами, оставаясь в рамках закона, который оно не имело бы полномочий менять в угоду своим текущим интересам.

Такое разделение задач постепенно обнаружило бы различие между кодексом справедливости и инструкциями правительству. Скоро обнаружилось бы, что необходима верховная судебная власть, способная решать конфликты между двумя представительными органами. Из практики этих конфликтов яснее обнаружится различие между двумя родами правил: произойдет размежевание права частного (куда входит и уголовное) и публичного, тогда как в настоящее время они смешиваются, поскольку оба подпадают под понятие закона.

Вместо постепенного уяснения обществом этого фундаментального различия сложилась ситуация, при которой совмещение двух совершенно разных функций в

руках одного органа способствует выхолащиванию концепции закона, делая ее все более неопределенной. Разграничение, о котором мы говорим, отнюдь не является простым делом, и даже современная правовая мысль сталкивается здесь с серьезными проблемами. Но дело это вполне осуществимо. Конечно, для того, чтобы найти удовлетворительное решение, нам нужно будет значительно углубить наше понимание проблемы. Но право именно так всегда и развивалось.

В чем ценность идеализированной модели конституции?

Допустим, что мы научились отчетливо различать два рода правил, которые мы теперь вместе называем законом. Важность этого разграничения станет еще яснее, если мы детальнее опишем некоторые конституционные соглашения, которые обеспечат реальное разделение власти между двумя представительными органами таким образом, чтобы законодательство в узком смысле и правление как таковое велись демократически, но двумя разными и взаимозависимыми коллегиями.

Я отнюдь не предлагаю готовый к реализации проект конституции. Я вовсе не призываю к тому, чтобы все страны с установившейся конституционной традицией заменили свою конституцию на новую, основываясь на этом наброске. Однако изложенные выше общие принципы приобретают на примере модельной конституции большую определенность. Сверх того имеются еще две причины, делающие ее полезной.

Во-первых, мало каким странам повезло иметь сильную конституционную традицию. За пределами англоязычного мира это, пожалуй, только Северная Европа и Швейцария. В большинстве стран конституция просто не успела создать глубоко укорененную конституционную традицию; многим странам недостает еще общекуль-

турной ситуации, проникнутой традициями и верованиями, которая в более удачливых странах питает конституционный дух и позволяет конституции работать и там, где некоторые из ее положений не зафиксированы в явной форме, и даже там, где конституция не записана вообще. Все это еще в большей мере относится к странам, в прошлом не имевшим даже отдаленного представления о выработанном европейскими народами идеале правового государства, которые заимствуют из Европы ее демократические институты, не располагая подразумеваемым и необходимым для их осуществления культурным фундаментом, ценностями и убеждениями.

В развитых демократиях фундамент неписаных традиций и убеждений долгое время удерживал большинство от злоупотребления властью. Чтобы избежать этого в странах, заимствующих демократию, большая часть этих неявно присутствующих в культурной атмосфере старых демократий элементов должна стать явными государственными установлениями новых демократий. То, что такие заимствования до сих пор в большинстве случаев кончались неудачей, не означает, что концепция демократии вообще неприложима. Это означает лишь, что институты, какое-то время сносно работавшие на Западе, подразумевают целый ряд принимавшихся по умолчанию принципов, которые должны превратиться в статьи конституций там, где подобное умолчание не работает. Мы не вправе предполагать, что наши формы демократии должны работать повсюду; опыт показывает, что они не работают. Следовательно, имеются все основания задать вопрос о том, как явно внести эти *принципы* и концепции в конституцию.

Во-вторых, развиваемые на модели принципы могут оказаться полезными в нынешних проектах создания наднациональных институтов. Появляется все больше оснований надеяться на то, что мы движемся в сторону некоего всемирного права; наоборот, наднациональное правительство едва ли должно быть нашей целью - и едва ли

осуществимо в форме более жесткой, чем вспомогательные коллегии и комитеты. Если мы не хотим, чтобы подобные начинания провалились или принесли больше вреда, чем пользы, мы должны уяснить себе, что эти новые наднациональные институты необходимо ограничить единственной функцией: удерживать национальные правительства от действий друг против друга. Наднациональные институты ни в коем случае не должны обладать властью предписывать национальным правительствам какие-либо действия. Именно это вызывает понятные опасения, а потому и возражения против существования какого-либо международного органа власти. Эти возражения было бы легче отклонить, будь новая власть ограничена разработкой универсальных правил, призванных лишь запрещать некоторые действия государств и их граждан. Для этого, однако, мы должны выяснить, каким образом законодательная власть (понимаемая в соответствии с принципом разделения власти) может быть эффективно отделена от исполнительной.

Основные принципы

Первая статья предлагаемой конституции должна провозглашать: в обычных условиях, то есть не в условиях формально объявленного чрезвычайного положения, индивид может делать все, что хочет, и его можно вынудить не делать что-либо лишь при условии, что запрет на его действия вытекает из признанного кодекса справедливости, определяющего и защищающего частную сферу каждого; правила же этого кодекса может по своему усмотрению изменить только орган, который мы называем Законодательным Собранием. Для получения такой власти Законодательное Собрание должно подтвердить свою готовность быть справедливым, иначе говоря, подчинить себя универсальным правилам, применимым к любому числу случаев в настоящем и будущем, однако без

права применять эти правила к частным случаям. В первой статье должно содержаться определение закона в узком смысле (*nomos*). Оно позволит судам решать, обладает ли то или иное постановление Законодательного Собрания свойствами, позволяющими считать его законом в этом смысле.

Мы видели, что такое определение не может быть основано только на чисто логических критериях сегодняшнего дня. Необходимо добиться, чтобы закон мог быть применен к неопределенному числу случаев в будущем. Определение закона должно обеспечить создание и сохранение абстрактного порядка, чье конкретное содержание непредсказуемо. Это определение не должно иметь в виду достижение каких-то конкретных целей. Наконец, оно должно исключить возможность таких постановлений, которые прямо или косвенно имели бы в виду интересы тех или иных распознаваемых индивидов или групп. Хотя изменения в существующем кодексе справедливости представляют собой исключительное право Законодательного Собрания, необходимо, чтобы первоначальный свод правил включал в себя не только достижения законодательства прошлого, но также и неявно присутствующие в них не кодифицированные в прошлом концепции, кодифицировав их и сделав обязательными для судебной практики.

Основная статья, разумеется, будет определять не функции правительства, но только границы его права на принуждение. Хотя она должна будет ограничить средства, к которым сможет прибегать правительство в предоставлении гражданам различных услуг, в ней не следует предусматривать конкретных границ содержания этих услуг. Мы вернемся к этой теме, когда обратимся к функциям второго представительного органа, Правительственного Собрания.

Такая статья в конституции будет более эффективной, чем традиционный Билль о правах. Она сделает ненужным дальнейшее перечисление основных прав, подле-

жащих защите. Мы оценим по-настоящему эффективность нашего предложения, если вспомним, что ни одно из традиционных прав человека - свобода слова, печати, совести, объединений, неприкосновенность личного имущества - не абсолютно, то есть из самых общих правил или законов возможны исключения. Очевидно ведь, что свобода слова не означает права на клевету с целью повредить репутации человека, права на обман, подстрекательство к преступлению, возбуждение паники и т.п. Права человека явно или по умолчанию защищают каждого из нас от стеснения нашей свободы, только "если они реализуются в соответствии с законом". Такая формула, как стало ясно в наше время, вполне осмысленна и вовсе не сводит на нет эффективность закона, защищающего наши права, если, конечно, под законом имеется в виду не любая резолюция представительного собрания, а только те правила, которые могут считаться законами в определяемом нами узком смысле.

Но фундаментальные права, традиционно защищаемые Биллем о правах, вовсе не единственное, что надлежит защищать от произвола власти; на самом деле все существенные права, составляющие свободу индивида, просто не могут быть перечислены. Хотя, как мы видели, усилия, направленные на расширение концепции прав человека путем включения в нее того, что теперь именуется экономическими и социальными правами, пошли в ложном направлении, расширить эту концепцию можно и нужно: есть еще множество непредсказуемых ситуаций, в которых индивидуальная свобода заслуживает защиты в не меньшей мере, чем в ситуациях, предусмотренных в Билле о правах. В Билль о правах попали те права, которым в определенные исторические периоды грозила особая опасность, в частности те, защита которых казалась особенно необходимой для обеспечения работы демократического правительства. Но чрезмерное обособление их означало бы, что в других случаях правительство может применять принуждение, не будучи связано законами.

Вот почему авторы американской конституции не хотели сперва включать в нее Билль о правах. А когда он был все-таки включен, неэффективная и почти забытая девятая поправка провозгласила, что "перечень прав в конституции не должен создавать впечатления, что отрицаются или считаются менее важными другие права". Перечисление "защищенных в соответствии с законом" прав действительно может создать впечатление, что в других случаях законодательство может свободно ограничивать людей или принуждать их к чему-либо, не сходясь с общими правилами. А когда понятие "закон" распространилось на почти любое решение законодательного органа, даже эта защита сделалась бессмысленной. Но цель конституции состоит именно в том, чтобы не допустить произвольных ограничений и принуждения даже со стороны законодателей. И, как убедительно показал выдающийся швейцарский юрист⁽²⁾, технический прогресс может сделать в будущем более важными иные свободы, нежели те, которые защищаются по традиции фундаментальными правами.

Фундаментальные права защищают индивидуальную свободу попросту тем, что отрицают произвольное принуждение. Это предполагает, что принуждение будет использовано только для того, чтобы соблюдать универсальный кодекс справедливости, защищающий частную сферу, и чтобы добывать средства для поддержания правительственных служб. Поскольку, как мы полагаем, индивида можно ограничить лишь в том, что касается вторжения в защищенную частную сферу других, он совершенно не ограничен во всех действиях, затрагивающих только его личную частную сферу или сферу тех, кто сознательно согласился с его вторжением. Так обеспечивается свобода, которую возможно обеспечить политически. Эта свобода может быть отменена, если возникает угроза тем институтам, которые существуют для ее же обеспечения в долгосрочной перспективе, и когда возникает необходимость всем объединиться в совместных

действиях ради высшей цели - защиты этих институтов. Это возможно также и в условиях какой-либо опасности для всего общества. Но это особая тема, и мы вернемся к ней позднее.

Два представительных органа с различными функциями

Идея поручить разработку кодекса справедливости иному представительному органу, нежели тот, которому поручено правление, вовсе не нова. Нечто похожее пытались сделать в древних Афинах. Афиняне вручили право изменять фундаментальные правила (*nomos*) специальному органу, *nomothetae*.⁽³⁾ *Nomos* - единственный термин, более или менее близкий по смыслу к используемым здесь "общим правилам справедливого поведения". Он был возрожден в похожем контексте в XVII веке в Англии.⁽⁴⁾ Позднее им пользовался Джон Стюарт Милль.⁽⁵⁾ Поэтому будет удобно называть этим именем чисто законодательный орган, как его представляли себе сторонники разделения власти и теории Власти Закона, особенно когда нам будет необходимо отличать этот орган от другого представительного органа, Правительственного Собрания.

Такое законодательное собрание сможет эффективно контролировать решения другого, в равной мере представительного правительственного органа только в том случае, если состав законодательного собрания и правящего собрания будет определяться по-разному; на практике это будет означать, что два собрания будут избираться в соответствии с разными принципами и на разные сроки. Если лишь на словах поставить перед двумя собраниями две задачи, тогда как на деле в них будут избраны в близких пропорциях представители одних и тех же групп и партий, законодатели попросту будут принимать те законы, которые правительственный орган захочет иметь

для своих целей. Зачем тогда два органа?

Если у собраний разные задачи, то они в неодинаковом смысле должны представлять взгляды избирателей. Для целей правления в собственном смысле желательно, чтобы граждане могли выразить свои конкретные желания, или, иначе говоря, чтобы были представлены их особые интересы. Чтобы работала машина управления, необходимо большинство, разделяющее некую программу и "способное управлять". Законодательство же должно направляться не интересами, а убеждениями, то есть представлениями о том, какие действия правильны, а какие нет. При этом они оцениваются не как пути к достижению частных целей, а как постоянные правила, сохраняющиеся независимо от того, как они скажутся на отдельных индивидах или группах. Выбирая тех, кто будет наиболее эффективно представлять их интересы, и тех, кому можно было бы доверить беспристрастную заботу о справедливости, избиратели скорее всего выберут разных людей: эффективность, которая нужна в первом случае, предполагает в человеке свойства, отличные от честности, мудрости и рассудительности, которые нужны во втором.

Периодические перевыборы в представительное собрание хороши не только тем, что заставляют депутатов учитывать перемены в желаниях избирателей, но и тем, что помогают им группироваться в партии и ставят их в зависимость от совместных партийных целей и обязательств поддерживать чьи-либо интересы и определенные программы действий. Но при этом депутат вынужден подчиняться партийной дисциплине, чтобы получить поддержку партии на переизбрание.

Напрасно было бы ожидать, что представители, уполномоченные соблюдать чьи-то интересы, обнаружат свойства, которых классические теоретики демократии ожидали от образцовых представителей народа. Но если речь идет о представителях, у которых не будет власти раздавать блага, то избиратели вполне сумеют выбрать тех, чьи суждения они знают и уважают, особенно если

можно будет выбирать из людей, чья репутация связана с их регулярным образом жизни.

Таким образом, для законодательной работы следует, пожалуй, выбирать мужчин и женщин зрелого возраста на сравнительно долгий срок, скажем, на пятнадцать лет, так чтобы их не заботила перспектива перевыборов. Чтобы сделать их полностью независимыми от партийной лояльности и дисциплины, их не следует переизбирать на второй срок, а после окончания срока у них не должно быть необходимости возвращаться к рыночной системе отношений, чтобы зарабатывать себе на жизнь; пусть им будет гарантирована работа на общественном поприще в нейтральной и почетной роли, например, судей. Благодаря всему этому во время службы они не будут зависеть от поддержки партий и не будут заботиться о своем будущем.

Нужно сделать так, чтобы в законодательный орган попали только люди, показавшие себя достойно в простых и обычных делах жизни и вместе с тем не слишком престарелые. Чтобы добиться этого, было бы разумно положиться на давний опыт, который подсказывает, что лучше всего понимают людей их сверстники. Пусть каждая возрастная группа один раз на протяжении жизни, скажем, в возрасте сорока пяти лет, выбирает из своей среды представителей сроком на пятнадцать лет.

Таким образом, в законодательном собрании будут люди в возрасте от 45 до 60 лет, и одна пятнадцатая их числа будет обновляться ежегодно. Собрание будет, таким образом, зеркалом той части населения, которая уже приобрела опыт и репутацию, но еще не вышла из лучшего и продуктивного возраста. Следует специально заметить, что хотя люди моложе сорока пяти лет в собрании не будут представлены, средний возраст собрания будет пятьдесят два с половиной года, то есть оно будет моложе по составу, чем большинство существующих ныне собраний, - даже если доля старшей части собрания будет поддерживаться заменой выбывших по смерти или

болезни, что, вообще говоря, не так уж необходимо, поскольку привело бы к увеличению доли депутатов, неопытных в деле законодательства.

Чтобы обеспечить полную независимость *nomothetae* от давления со стороны групп интересов и партий, могут быть приняты и другие предосторожности. Те, кто состоял в правительственном (правлящем) собрании и в партийных организациях, не должны избираться в законодательное собрание. Что же касается тех, кто был близок к тем или иным партиям, то следует удостовериться, что они не заинтересованы в том, чтобы подчиняться инструкциям какого-либо партийного руководства или действующего правительства.

Депутаты собрания могут быть лишены мандата только вследствие недостойного поведения или пренебрежения своими обязанностями. Лишать мандатов будет специальная группа депутатов (или бывших депутатов), действующих на основании принципов, применяемых теперь к судьям. И еще одно: опять-таки ради сохранения своей независимости депутатам следует гарантировать после отставки достойное положение в обществе, например в коллегии судей. Жалованье для них должна устанавливать конституция, и оно должно быть выражено в процентах, скажем, от среднего жалованья двадцати наиболее высокооплачиваемых постов в правительстве.

Можно ожидать, что роль законодателя будет рассматриваться каждой возрастной группой как своего рода награда наиболее достойным из сверстников. Законодательное собрание не должно быть слишком большим; выбираться в него каждый год будут всего несколько человек. Поэтому, возможно, было бы разумно применить технику не прямых выборов, а выборов через коллегию региональных выборщиков. Так избиратели в округах получают дополнительный стимул выдвигать самых достойных, которые имели бы шанс пройти второй тур.

На первый взгляд может показаться, что у такого чисто законодательного собрания будет очень мало ра-

боты. Если иметь в виду только те задачи, которые мы упоминали до сих пор, например, пересмотр частного (включая коммерческое и уголовное) права, то в самом деле это потребует очень редких решений и вряд ли может обеспечить постоянной работой избранную группу людей высшей компетенции. Тем не менее первое впечатление обманчиво. Мы пользовались частным и уголовными правом лишь как примером. Между тем следует помнить, что этим собранием должны быть утверждены все обеспеченные правовой санкцией правила поведения. Хотя в рамках этой книги у нас не было возможности входить в подробное обсуждение вопроса, мы, однако, несколько раз указывали, что сюда относятся не только принципы налогообложения, но также все, что касается здоровья и безопасности граждан, включая нормы производства и строительства, которые должны соблюдаться в интересах общества и выражаться в форме всеобщих правил. В круг задач собрания будут также входить такие трудные задачи, как создание адекватных условий для функционирования конкурентного рынка и корпоративное право, упомянутое нами в предыдущей главе.

В прошлом законодатели, не имевшие времени входить в технические детали этих проблем, часто передавали их в руки бюрократии или агентств, специально для этого учрежденных. Разумеется, "законодатели", озабоченные в основном текущими делами правления, не могли уделить подобным проблемам должного внимания. Но эти-то проблемы и были как раз не административными, а собственно законодательными проблемами, и отдавать их в руки бюрократии было опасно: вместе с ними в ее ведение попадала и полномочная, склонная к произволу власть. При серьезном подходе к делу законодательства имеются все основания для того, чтобы регулирование этих дел осуществлять в форме универсальных правил, а не в форме частных постановлений (как оно и было в Великобритании до 1914 года). Однако на смену этому подходу явился другой, где точкой отсчета стали амбиции

в борьбе за власть. По-видимому, большая часть фактически неконтролируемой власти бюрократии попала к ней в руки потому, что законодатели сами упустили ее.

Итак, меня не слишком беспокоит перспектива, что депутатам законодательного собрания не будет хватать работы. Но и случись такое, дело может обернуться к лучшему. Нет ничего дурного в том, что избранная группа людей, жизнь и дела которых уже сделали их уважаемыми членами общества, будет в какой-то мере освобождена от трудов, навязанных обстоятельствами, и вместо этого получит возможность размышлять о принципах правления или сможет заняться делом, которое ее членам покажется важным. Небольшая группа людей, обладающих досугом, вообще очень важна для общества; дух общества выражается в добровольной активности, ибо именно она нужна для провозглашения новых идей. Этим и заняты люди с независимыми средствами к существованию, и я полагаю, что здесь мы имеем еще один довод в пользу того, чтобы такие люди в обществе сохранялись. Но почему эту роль должны исполнять только те, кому повезло располагать собственностью? Если те, кому их сверстники оказали высшее доверие, будут достаточно свободны, чтобы посвятить существенную часть своего времени трудам, которые они сами для себя выберут, они смогут внести большой вклад в развитие того "добровольного сектора", который столь важен, когда мы не хотим, чтобы правительство было слишком сильным. И если обязанности члена законодательного собрания будут не слишком обременительны, но почетны, то депутаты этого демократически избранного органа в известном смысле смогут играть роль *honorary*, как их называл Макс Вебер, то есть независимых общественных фигур. Помимо своих законодательных функций, эти люди, не связанных партийной лояльностью, смогут играть ведущую роль в различных независимых от групповых интересов общественных предприятиях и инициативах.

Главная проблема этого органа не в том, будет ли у его депутатов достаточно работы, а в том, будет ли у них достаточный стимул делать свою работу, сколько бы ее ни оказалось. Можно опасаться, что сама по себе независимость соблазнит их вступить на путь бездеятельности. Мне, однако, кажется маловероятным, чтобы люди, отличившиеся в активной жизни и благодаря этому заслужившие свою репутацию, попав на пятнадцать лет в привилегированное положение, которое у них невозможного отнять, стали бы вдруг пренебрегать своими обязанностями. Конечно, необходимые предосторожности должны быть приняты. Можно воспользоваться техникой, которая применяется в отношении судей. Хотя законодатели должны быть совершенно независимы от правительственных организаций, над ними все же должен быть надзор. Такого рода надзор может осуществлять своего рода сенат из бывших членов законодательного собрания, который будет даже иметь право лишать полномочий тех, кто пренебрегает своими обязанностями. Этот же сенат будет подыскивать место законодателю, уходящему в отставку. Места могут быть самые разные - от председателя конституционного суда до простого юридического работника. Конституция также должна предусмотреть возможность того, что законодательное собрание станет полностью недееспособным. Исключительное право законодательного собрания разрабатывать правила кодекса справедливости может быть временно передано правительственному собранию, если первое не в состоянии в разумный срок предложить правительству правило, нужное для решения какого-то частного вопроса. Если такая статья будет записана в конституции, то уже одно это само по себе, скорее всего, сможет предотвратить случаи, когда ее придется применить. Обычное самолюбие властно даже над самыми выдающимися представителями рода человеческого. Собрание, надо думать, будет достаточно ревниво, чтобы обеспечить своевременный и актуальный ответ на правительственный запрос о нужном правиле.

Дополнительные замечания о представительстве возрастных групп

Хотя главная тема этой главы ограничивается общим принципом возможного конституционного устройства, упомянутый здесь метод представительства по поколениям в законодательном собрании содержит в себе много интересных возможностей и заслуживает отступления для более детальной разработки.

Каждый возрастной слой будет знать, что и для него наступит время осуществления важной общественной задачи. Это, возможно, приведет к возникновению местных клубов сверстников, в которых смогут воспитываться подходящие кандидаты. В такой форме это явление должно пользоваться общественной поддержкой; по меньшей мере, общество должно отвести помещения для заседаний этих клубов и средства для сообщения между географически удаленными группами. Существование в каждой местности или городе хотя бы одного такого возрастного клуба, признанного общественностью, поможет также предотвратить раскол этих групп по партийной линии.

Клубы сверстников могут создаваться сразу же по выходе поколения из школы, в начале его общественной жизни, скажем, в возрасте восемнадцати лет. Они могут оказаться более привлекательными, если в них будут состоять мужчины одного возраста и женщины на год-два моложе, чего можно достичь без какой-либо дискриминации. Достаточно разрешить мужчинам и женщинам, достигшим 18 лет, вступать либо в клуб своего возраста, либо в клуб, организованный на пару лет раньше. В этом случае, вероятно, большинство мужчин предпочтут свою возрастную группу, а большинство женщин захотят присоединиться к клубу, созданному раньше. Такой выбор, разумеется, предполагает, что выбравшие старший возрастной класс всегда будут принадлежать к нему и смогут избирать и быть избранными раньше.

Эти клубы, объединяя всех сверстников всех общественных классов, будут способствовать контактам между теми, кто вместе ходил в школу или служил в армии, но чьи пути впоследствии разошлись. Клубы обеспечат подлинно демократические связи и контакты поверх социальных барьеров; они будут воспитывать людей, пробуждать у них интерес к общественным институтам и технически готовить их к парламентским процедурам. Они также станут каналом для выражения недовольства тех, кто еще не представлен в законодательном собрании. Можно представить себе, что такие клубы станут ареной партийных дебатов. Но нет худа без добра: в возрастных клубах те, кто склоняется в сторону разных партий, по крайней мере будут обсуждать проблематику вместе. Это поможет им осознать, что их общая задача - представить взгляд их поколения и быть готовыми к возможной общественной службе.

Членство в клубе будет локальным, но все будут иметь право участвовать в качестве гостей во всех других локальных группах. Если время регулярного сбора каждой локальной возрастной группы будет известно (как это практикуют, например, Ротарианские клубы и другие подобные организации), это может стимулировать межрегиональные контакты. И во многих других отношениях такие клубы обеспечат важные элементы социальной интеграции, особенно в городах, помогут преодолеть существующие ныне профессиональные и классовые предубеждения.

Выбирая одного за другим сменных председателей клуба, члены клуба смогут присмотреться к тем, кого они, возможно, позднее выдвинут в законодательное собрание. Выборы будут непрямыми, но даже во втором туре избиратели будут голосовать за тех, кого они знают лично. Те, кто исполняет роль председателя клуба, будут помимо председательских функций еще и выступать как добровольные, но официально признаваемые представители своей группы, защищая ее интересы от властей. Выпол-

нение этих функций поможет их будущим избирателям лучше разобраться, кому можно довериться и за кого впоследствии голосовать. После того, как возрастная группа выберет своего представителя, у клуба сверстников будет, конечно, меньше задач, но вполне возможно, что клубы будут продолжать свое существование, помогая людям поддерживать социальные контакты; они понадобятся, если, например, будет нужно восстановить число представителей группы в собрании, уменьшившееся в силу каких-то обстоятельств, чтобы удельный вес группы не оказался слишком малым.

Правительственное собрание

Нам нет необходимости подробно останавливаться на втором, или Правительственном, собрании. Для него образцом могли бы послужить существующие ныне парламенты, поскольку они как раз главным образом и занимаются правительственными задачами. Нет никаких оснований возражать против формирования такого собрания путем периодических перевыборов всего его состава по партийному принципу⁽⁶⁾ или против того, чтобы главные функции правления взял на себя исполнительный комитет такого собрания, точнее, исполнительный комитет парламентского большинства. Это и будет, собственно, полномочное правительство, подвергающееся контролю и критике со стороны организованной оппозиции, готовой сформировать альтернативное правительство. Что же касается возможных методов избрания, сроков, на которые избирается парламент и т.д., то нам, входя в обсуждение проблемы, пришлось бы рассмотреть практически те же доводы, которые постоянно дискутируются сейчас; поэтому мы не будем на них задерживаться. Если мы примем предлагаемую схему, то доводы в пользу неуклонного сохранения парламентского большинства, направляющего действия правительства, станут, возможно

еще сильнее и в еще большей степени перевесят доводы в пользу пропорционального представительства интересов населения в парламенте, защищать которое, мне кажется, станет еще труднее.

Единственное, чем правительственное собрание в нашей схеме будет отличаться от существующих ныне парламентов, состоит в том, что ему во всех своих решениях придется придерживаться кодекса справедливости, установленного и обновляемого законодательным собранием. Правительственное собрание не сможет отдавать частным лицам никаких распоряжений, которые не были бы предусмотрены правилами кодекса справедливости. В рамках этих правил, однако, правительство будет полным хозяином в организации аппарата управления и сможет самостоятельно принимать решения об использовании доверенных ему материальных и человеческих ресурсов.

Здесь, однако, возникает потребность пересмотреть вопрос о том, все ли совершеннолетние граждане должны располагать правом избирать депутатов в правительственное собрание. Не обретает ли новую силу старый аргумент о том, что государственные служащие, пенсионеры и люди, получающие государственные пособия, не могут участвовать в этих выборах? Этот аргумент, конечно, не имеет силы, когда речь идет о представительном собрании, чья главная задача - заниматься универсальным кодексом справедливости. Нет сомнений, что и гражданский служащий, и пенсионер имеют, вообще говоря, столь же компетентное суждение о том, что справедливо, а что нет, как и кто бы то ни было другой. Естественно, их возмутит лишение права, оставленного зачастую людям менее образованным и подготовленным. Совсем иначе обстоит дело там, где речь идет не об убеждениях, а о заинтересованности в определенных результатах. Здесь ни те, кто участвует в проведении политики, ни те, кто получает блага, сами ничего не сделав для их обеспечения, не имеют права на тот же статус, что и другие граждане. Вряд ли разумно, чтобы государственные служащие, пенсионеры и

безработные избирали тех, кто определяет, сколько первым будет выплачено из чужого кармана, - ведь этих первых вторые могут купить обещанием увеличить их долю. Столь же неразумно, чтобы, например, государственные служащие, чья функция состоит в разработке правительственных программ, через свое участие в выборах влияли на выбор той из программ, которая будет принята к исполнению; или чтобы те, кто по роду службы должен подчиняться распоряжениям правительственного собрания, в качестве избирателей принимали бы участие в решении, какие именно приказы будут отданы.

Хотя правительственная машина и будет работать в рамках закона, не имея возможности изменить его, работы у нее все равно будет много. Правительственное собрание не сможет через свои агентства и коллегии обслуживать только тех, кого захочет, подвергая, таким образом, кого-то другого дискриминации. Но все же ему придется решать, какие услуги оказывать и для чего; как их организовать. Это оставляет в руках собрания достаточную власть; из его компетенции безусловно будут исключены только принуждение и другие формы дискриминации. И хотя методы мобилизации средств будут ограничены, расходы и их цели останутся теми же.

Конституционный суд

Вся эта схема поκειται на возможности резко разделить две вещи: (1) наделенный правовой санкцией кодекс справедливости, вырабатываемый законодательным собранием и обязательный как для граждан, так и для правительства; и (2) те правила организации и надлежащего поведения правительства, которые, сообразуясь с законом, будет определять правительственное собрание. Мы попытались ясно изложить общий принцип этого разделения и предложили основную статью конституции, в которой пытаемся определить, что следует понимать

под правилами кодекса справедливости. Однако не вызывает сомнений, что приложение предложенного принципа столкнется с множеством проблем и на практике такое разделение можно будет обеспечить только непрерывными усилиями специального суда. Главная проблема предстанет в форме вопроса о границе компетенции между двумя собраниями, в основном потому, что одно из них должно решать, правомочны ли принятые другим решения.

Чтобы дать суду последней инстанции необходимую в таких случаях власть и чтобы подчеркнуть специальную квалификацию, нужную членам такого суда, желательно учредить отдельный Конституционный суд. Целесообразно, чтобы кроме профессиональных судей в нем участвовали бывшие члены законодательного собрания и, может быть, правительственного собрания. В процессе постепенной выработки своей доктрины такой суд будет, вероятно, основываться на им же ранее принятых решениях. Если же какие-то прежние решения нужно будет дезавуировать, то лучшим путем здесь может оказаться процедура поправок, предусмотренная конституцией.

Следует подчеркнуть еще только одну деталь. Конституционный суд не будет решать, какое из двух собраний компетентно совершать то или иное действие. Он будет преимущественно фиксировать случаи, когда никто вообще не уполномочен на принудительные меры. За исключением чрезвычайных положений, на которых мы остановимся позже, это относится ко всем принудительным мерам, не предусмотренным кодексом справедливости, т.е. не утвержденным ни традицией, ни письменным законодательством, принятым законодательным собранием.

В связи с предложенной схемой возникает также множество общих проблем судебного администрирования. Создание юридической машины - задача организационная, следовательно, ею должно заниматься прави-

тельство. С другой стороны, отдать ее в руки правительства значит поставить под угрозу свободу судов. Поэтому назначение и продвижение судей может быть поручено уже упомянутой комиссии, состоящей из бывших членов законодательного собрания, которой, по нашей мысли, следует поручить подыскание работы своим собратьям по законодательному собранию, уходящим в отставку. А независимость судей может быть гарантирована жалованием. Размеры жалования могут определяться тем же способом, который мы предложили для определения жалования членам законодательного собрания, - как процент от среднего жалования двадцати самых высокооплачиваемых государственных служащих.

Другая проблема - техническая организация судов, их неюридический персонал и их материальные нужды. Может возникнуть впечатление, что уж эти вещи во всяком случае являются делом правительства. И однако же, не случайно в англосаксонском мире сложилась традиция, ставящая под сомнение право министерства юстиции распоряжаться ими. Стоит задуматься по меньшей мере о том, не следует ли это право, которое наверное не должно принадлежать законодательному собранию, вручить компетенции все той же комиссии, состоящей из бывших членов законодательного собрания, которая станет при этом в сущности третьим постоянным органом - юридической властью, ведающей выделяемыми для судов правительством финансами.

Сказанное тесно связано с другим важным и трудным вопросом, которым мы до сих пор не занимались и которого сможем лишь бегло коснуться. Это - обширная проблема установления законодательства в процедурной сфере, в отличие от субстантивного права. Чья это сфера? Обычно она, как и вообще все правила судебного исполнительства, находится в компетенции законодательного собрания, между тем некоторые вопросы организационного характера, относящиеся теперь к процедурному кодексу, могут решаться описанным нами специальным

органом или правительственным собранием. Все это, однако, технические моменты, которые мы не можем далее здесь развивать.

Общая структура власти

Задачи законодательного собрания не следует путать с задачами органа, созданного для составления конституции и принятия поправок к ней. Это в сущности совершенно разные задачи. Строго говоря, конституция должна полностью состоять из организационных правил и касаться материального (субстантивного) права в смысле универсального кодекса справедливости лишь путем установления самых общих атрибутов этого права, тем самым вручая правительству полномочия прибегать к принуждению для его соблюдения.

Но хотя конституция и должна определить, что относится к субстантивному праву, распределяя в заданных пределах власть между различными частями учреждаемой ею организации, детальное развитие субстантивного права она оставляет законодателям и судебной практике. Конституция представляет собой своего рода суперструктуру, защищающую закон и гарантирующую непрерывный процесс его развития. Она также предотвращает смешение двух функций власти: обязанности следить за соблюдением правил, на которых зиждется естественный порядок общества, и обязанности использовать находящиеся в распоряжении власти материальные средства для предоставления некоторых услуг индивидам и группам.

Здесь нет нужды заниматься поисками приемлемой процедуры принятия конституции и поправок к ней. Но может быть, стоит полнее уяснить себе отношения между органом, который создает конституцию, и органами, созданными самой конституцией. Предложенная схема вместо двух существующих органов предполагает три.

Конституция распределяет и ограничивает власть, но не дает никаких предписаний относительно того, как власть должна использоваться. Субстантивное право, то есть кодекс справедливости, будет развиваться законодательным собранием, ограниченным единственно предписаниями конституции, определяющей общие атрибуты подлежащих обязательному соблюдению правил. Правительственное собрание и правительство как его исполнительный орган будут ограничены и правилами конституции, и кодексом справедливости, который разработает законодательное собрание. Это и есть правление в рамках закона. Собственно правительство как исполнительный орган правительственного собрания будет, конечно, связано решениями собрания и, таким образом, может рассматриваться как четвертая составляющая структуры власти. Административно-бюрократический аппарат можно считать ее пятой составляющей.

Кто же при такой организации власти может быть назван суверенной властью? Никто. Временно суверенитет может быть отдан органу, надзирающему за конституцией. Поскольку власть конституционного правительства ограничена, оно не может быть суверенным, если мы понимаем под суверенитетом неограниченную власть. Мы уже видели, что распространенное убеждение в необходимости существования неограниченной власти в последней инстанции есть не более чем предрассудок, покоящийся на ошибочном представлении, будто все законы - результат произвольных решений законодательного органа. Но правительство никогда не является порождением незаконного государства; оно существует лишь постольку, поскольку оправдывает ожидания общества, а публика ждет, что в своей работе правительство будет руководствоваться господствующими представлениями о справедливости.

Следует заметить, что иерархия ярусов власти связана со сроком жизни их решений. В идеале конституция рассчитана на все времена, хотя, конечно, в ней, как и во

всяком продукте человеческого ума, будут обнаружены подлежащие исправлению дефекты. Точно так же и субстантивное право задумано на неопределенно долгий период, но и оно будет нуждаться в непрерывном развитии и пересмотре по мере возникновения новых и неожиданных проблем, с которыми не справляется судебная практика. Распоряжение ресурсами, доверенными правительству для обеспечения спектра услуг гражданам, по самой своей природе связано с преодолением краткосрочных текущих проблем, для решения которых правительство и должно оставаться в предписанных ему границах, не посягая на свободу и другие ресурсы частных лиц.

Чрезвычайное положение

Основной принцип нормальной жизни свободного общества, состоящий в том, что правительство вправе прибегать к принуждению единственно для обеспечения выполнения правил кодекса справедливости, может временно утратить целесообразность - а с нею и силу - тогда, когда возникает угроза самому долгосрочному существованию такого общества. Хотя обычно индивиды должны иметь свободу преследовать свои собственные цели, ибо это и есть лучший способ обеспечить максимум общественной пользы, случаются обстоятельства, когда сохранение порядка должно стать наивысшей общей целью. В таких обстоятельствах естественный порядок, спонтанно установившийся на местном и национальном уровне, должен быть заменен обладающей правом принуждения организацией. Когда угрожает внешний враг, происходит вспышка противозаконного насилия или стихийное бедствие, необходимо порою принятие быстрых и решительных мер, притом в подобных случаях кому-то должна быть предоставлена власть, которой в обычных условиях не обладает никто. Как

живое существо, спасающееся от смертельной опасности, во избежание немедленной гибели общество бывает вынуждено временно подавить некоторые из своих функций, от которых в нормальных условиях зависит его выживание.

Сделать так, чтобы эти чрезвычайные полномочия не сохранились за властью, когда в этом уже не будет необходимости, - одна из самых важных и трудных задач конституционного порядка. "Чрезвычайные обстоятельства" всегда были предлогом для ликвидации индивидуальных свобод. Принявшие на себя чрезвычайные полномочия без труда могут увековечить само чрезвычайное положение. В самом деле, если считать чрезвычайным такое положение, когда нужды важных общественных групп могут быть удовлетворены только в условиях диктатуры, то любое положение можно объявить чрезвычайным. Не без основания утверждают, что тот, у кого есть возможность объявить чрезвычайное положение и на этом основании приостановить действие любой статьи конституции, и есть собственно суверен⁽⁷⁾. По-видимому, так дело и обстоит, если какая-либо личность или группа способны присвоить себе особые полномочия, объявив чрезвычайное положение.

Но на самом деле нет никакой необходимости в том, чтобы одно и то же юридическое лицо объявляло чрезвычайное положение и брало в свои руки чрезвычайную власть. Злоупотребление чрезвычайными полномочиями можно предотвратить. Для этого достаточно, чтобы власть, объявляющая чрезвычайное положение, отказывалась бы одновременно от функций, которые она выполняет в обычное время, и сохраняла бы за собой единственное право: в любой момент отобрать чрезвычайные полномочия у тех, кому она ранее их вручила. Очевидно, что в нашей схеме именно законодательное собрание будет инстанцией, не только уступающей некоторые аспекты своей власти правительству, но и способной наделить правительство полномочиями, которыми в

нормальных условиях не располагает никто. Для этой цели при законодательном собрании может быть создана постоянно действующая комиссия по чрезвычайному положению, наделенная правом вручать ограниченную чрезвычайную власть на срок до созыва самого собрания, которое в свою очередь решит, каковы конкретно должны быть чрезвычайные полномочия и как долго они должны оставаться в силе. Если собрание подтвердит чрезвычайное положение, правительство в рамках вверенных ему полномочий может принимать любые меры, даже особые меры в отношении частных лиц, совершенно немыслимые в нормальное время. Но законодательное собрание может в любое время отменить или ограничить им же установленное чрезвычайное положение, а после его отмены подтвердить или вовсе отменить меры, принятые правительством в чрезвычайных условиях и компенсировать ущерб тем, кто в период действия чрезвычайного положения пострадал от правительственных мер во имя общественной пользы.

Чрезвычайная ситуация иного рода может возникнуть и в том случае, если обнаружится, что в конституции имеется упущение, - например, когда встает вопрос о полномочиях, а для его решения нет соответствующей статьи. Возможность такой лакуны нельзя полностью исключить, как бы хорошо ни была продумана сама схема. В подобном случае могут возникнуть проблемы, требующие срочного, может быть, даже авторитарного решения, без которого вся правительственная машина может оказаться парализованной. Кто-то должен принимать такие решения *ad hoc*, однако они будут действительны лишь до тех пор, пока законодательное собрание, конституционный суд или нормальная процедура внесения поправок в конституцию не заполнит пустое место в существующих правилах. Право принимать эти решения можно оставить, например, за главой государства, чьи функции в нормальных условиях исчерпываются представительством.

Разделение финансовых полномочий

Однако самые существенные изменения наша схема конституции предусматривает в сфере финансов. К тому же и природа предлагаемых конституционных идей может быть продемонстрирована здесь с наибольшей наглядностью.

Центральная проблема состоит в том, что взимание налогов всегда означает принуждение и, следовательно, должно находиться в соответствии с общими правилами, утвержденными законодательным собранием. В то же время расходная часть бюджета (т.е. объем и распределение взимаемых сумм, а также их употребление) является, безусловно, делом правительства. В нашей схеме, таким образом, единые правила сбора общественных средств должно разрабатывать законодательное собрание, а расходами и выбором целей расходов должно заниматься правительственное собрание.

Самую эффективную финансовую дисциплину можно обеспечить так: каждый депутат, голосующий в собрании за определенный финансовый план, должен знать, что нести бремя вытекающих из этого плана расходов предстоит ему самому и его избирателям, причем приходящаяся на него и на них доля расходов определяется предустановленными правилами, которые он не может изменить. Исключая случаи, в которых очевидно, на что мобилизуются средства (налог с автомобилистов - на содержание дорог, налог на радиоприемники - на содержание радиослужбы, местные и коммунальные налоги - на специальные службы), всякое одобренное правительственным собранием решение о расходах должно автоматически вести к соответствующему увеличению общего налогового бремени для всех, причем доля каждого должна быть заранее определена законодательным собранием по установленной схеме налогообложения. Когда каждому налогоплательщику известно, что в любых правительственных тратах

предусмотрена и его фиксированная доля, ни один депутат не поддержит, как это случается сейчас, финансовый план, бремя которого он надеется спихнуть на других.

Существующие методы взимания налогов ориентированы на то, чтобы сопротивление (или недовольство) большинства, которому предстоит утвердить расходы, было минимальным. Эти методы совершенно не обеспечивают ответственных решений относительно расходов. Наоборот, они у каждого создают впечатление, что платить будет кто-то другой. Кажется очевидным, что методы налогообложения должны быть приспособлены к количеству средств, которые надо собрать; это представление основано на том, что в прошлом, испытывая нужду в дополнительных доходах, правительства всегда прибегали к изобретению новых форм налогообложения. Дополнительные расходы, таким образом, всегда ставили вопрос о том, кто будет платить. Теория и практика общественных финансов строилась почти исключительно таким образом, чтобы по возможности скрыть бремя поборов, сделав его незаметным для тех, кому его в конечном счете предстояло нести. Не исключено, что сложность созданной нами налоговой системы в основном объясняется усилиями убедить граждан дать государству больше, чем они согласились бы дать, если бы знали, сколько дают. Эффективное разграничение общих правил, регулирующих распределение налогового бремени, и решений о подлежащих сбору суммах потребует такого радикального изменения основных принципов организации общественных финансов, что, вероятно, на первый взгляд наши идеи покажутся непрактичными. Между тем именно полный пересмотр институционального обеспечения финансового законодательства может остановить неуклонный рост доли общественного дохода, контролируемой правительством.

Очевидно, что единые правила налогообложения делают невозможным прогрессивное начисление всего налогового бремени, хотя, как мне уже случалось утвер-

ждать в другой моей работе⁽⁸⁾, какой-то элемент прогрессивности в прямом налоге не только возможен, но и необходим - для того, чтобы компенсировать регрессивный характер косвенного налога. Там же я предлагал некоторые общие принципы, позволяющие так ограничить налогообложение, чтобы предотвратить перекладывание налогов с большинства на меньшинство, но в то же время оставить за большинством безусловную возможность уступать слабому меньшинству известные преимущества.

ГЛАВА VII

СДЕРЖИВАНИЕ ВЛАСТИ И РАЗВЕНЧАНИЕ ПОЛИТИКИ

Мы живем в эпоху, когда со справедливостью покончено. Наши парламенты с легким сердцем издают законы, не имеющие ничего общего со справедливостью. Государства чинят своим подданным произвол, не пытаясь хотя бы сохранить видимость справедливости. Те, кто вынужден подчиниться другим нациям, оказываются во всех отношениях вне закона. Забыто их естественное право на собственную страну и дом, право на собственность, право добывать средства к существованию и все остальные права. Наша вера в справедливость полностью подорвана.

*Альберт Швейцер**

Ограниченная и неограниченная власть

Эффективное ограничение власти - важнейшая проблема поддержания общественного порядка. Без правительства невозможен порядок, но задача правительства со-

стоит лишь в том, чтобы защитить людей от насилия. Но как только правительство захватывает ради этого монополию на принуждение и насилие, оно само становится главной угрозой индивиду. Ограничение власти было великой целью основателей конституционных правительств в XVII и XVIII веках. Но эти усилия были по существу оставлены, поскольку сложилось ошибочное убеждение, что демократический контроль над властью достаточен для ее ограничения.⁽¹⁾

С тех пор у нас было достаточно свидетельств тому, что уже самое всеислие демократического представительного собрания делает депутатов жертвами давления со стороны различных групп интересов. Большинство в собрании с неограниченной властью не может сопротивляться этому давлению, коль скоро оно хочет остаться большинством. Избежать этого можно единственным образом: лишить большинство права раздавать блага по своему усмотрению. Считается, однако, что это невозможно в условиях демократии, - ведь чтобы установить контроль над избранным представительным большинством, необходимо поставить над ним другую власть. На самом деле демократия гораздо больше нуждается в ограничении власти, чем любая другая форма правления, потому что она менее всех защищена от давления со стороны групп интересов, иногда небольших, но таких, что от них зависит парламентское большинство.

Впечатление, что проблема эта неразрешима, возникает потому, что забыт старый идеал, согласно которому всякая власть должна быть обусловлена долговременным сводом правил, который никто не вправе изменить ради достижения какой-то сиюминутной цели. На этих принципах основано сообщество, где власть признается властью до тех пор, пока она верна этому долговременному своду правил. Конструктивистско-позитивистские суеверия в области права привели к убеждению, что должна-де существовать неограниченная высшая власть, порождающая всякую другую власть.

То, что мы сегодня называем демократическим правительством, по самой своей структуре служит не большинству, а различным интересам конгломерата групп давления, чью поддержку правительство должно покупать раздачей специальных благ - ведь отказывая в том, что оно *может* дать, оно тут же утратит поддержку.

В конечном счете подобная практика ведет ко все большему дискриминационному принуждению, которое теперь попросту грозит задушить цивилизацию индивидуальной свободы. Ошибочная конструктивистская интерпретация общественного порядка вместе с неправильным пониманием справедливости поистине создали угрозу не только благосостоянию общества, но и спокойствию, и самой морали. Только слепой теперь не видит, что главная опасность для личной свободы исходит от левого фланга политического спектра, и вовсе не потому, что там преследуют какие-то особые идеалы, а потому, что социалистические движения - единственные крупные организации, готовые ради привлекательных и популярных идей построить общество по заранее рассчитанной схеме. Это в конце концов ведет к полному отмиранию моральной ответственности индивида - и уже ликвидировало одну за другой многие гарантии индивидуальной свободы, воздвигнутые в течение столетий последовательного развития законности.

Чтобы восстановить некоторые фундаментальные истины, погребенные под грудой демагогии, нужно вновь научиться понимать, почему основные ценности открытого общества должны быть выражены в негативной форме. Они должны укреплять уверенность индивида в том, что он располагает правом преследовать собственные цели, действуя в определенных границах по своему разумению. Только в такой негативной форме правила допускают самоорганизацию общества, утилизирующего знания и служащего потребностям индивида. Мы должны, наконец, свыкнуться с непривычной идеей, что в обществе свободных людей верховная власть в нормальных

условиях вообще не должна располагать никакой позитивно-приказной функцией. Ее функция может быть только запретительной; власть должна запрещать, опираясь на существующие правила, так чтобы ее верховное положение было обусловлено ее верностью установленным общим принципам.

Мир, свобода и справедливость в негативном определении

Все самое лучшее, что правительство может дать обществу свободных людей, допускает выражение только в негативной форме по следующей фундаментальной причине: ни человек, ни организация, направляющие действия других людей, не могут вместить в своем сознании того бесчисленного множества фактов, которые определяют конкретное содержание человеческой деятельности. На исчерпывающее знание претендуют только дураки, имя же им легион. Именно эта принципиальная невозможность знать все оставляет правительству единственный путь: содействовать (или хотя бы не препятствовать) формированию абстрактной схемы или структуры, в рамках которой ожидания каждого члена общества примерно соответствовали бы поведению других, причем достигалось бы это подчинением всех и каждого некоторым негативным правилам или запретам, не служащим никаким частным целям. Правительство может обеспечить лишь абстрактную форму, а не позитивное содержание того порядка, который возникает как результат активности индивидов, каждый из которых эмпирически устанавливает границы областей своей деятельности, исходя при этом только из абстрактных и негативно сформулированных правил. Между тем большинству людей как раз оказывается трудно принять мысль о том, что именно эти в негативной форме сформулированные правила и есть самое замечательное благо, которое можно получить от

правительства, если только мы хотим с максимальной эффективностью использовать свои способности, знания и навыки. И вот, не довольствуясь негативной концепцией, конструктивисты пытаются развивать свои собственные позитивистские идеальные модели общества.

Пожалуй, существует лишь один идеал, который готовы принять в негативной и только в негативной форме, отвергая всякие попытки мошеннических манипуляций: это - мир. Во всяком случае я надеюсь, что когда какой-нибудь, скажем, Хрущев, разыгрывая популярный социалистический гамбит, объявляет, что соглашается на мир при условии, что это будет "позитивный мир", то каждому понятно, что Хрущев хочет попросту такого мира, при котором он был бы волен делать, что пожелает. Хуже дело обстоит с другими идеалами. Не многие сознают, что когда интеллектуальные мошенники требуют выразить в позитивной форме свободу, справедливость или закон, то перед нами - аналогичная попытка извратить основные идеалы и злоупотребить ими. Так же как и в случае других важных благ, таких как покой, здоровье, досуг или душевный мир, необходимые для человеческого существования условия сводятся здесь скорее к недопущению чего-то негативного, чем к достижению чего-то определенно позитивного.

В обыденном языке слова "позитивный" и "негативный" воспринимаются почти как синонимы добра и зла. В результате возникает ощущение, что негативная ценность есть нечто противоположное ценности, антиценность, вред. Вследствие этой аберрации многие просто не могут разглядеть величайших благ, которые наше общество способно нам предложить.

Три ценности, на которых стоит цивилизация, правительство может обеспечить только в негативной форме: мир, свободу и справедливость. Они по необходимости отсутствуют в "естественном" мире примитивного человека, и человек инстинктивно не признает за другими права на эти ценности. Будучи самыми важными цен-

ностями, они, как мы увидим в эпилоге, - все еще наименее гарантированные продукты цивилизации.

Принуждение может помочь свободным людям преследовать свои цели только в том случае, если оно способствует соблюдению в обществе неких универсальных правил, которые отнюдь не направляют человека к какой-то определенной цели, а лишь позволяют ему создать и частную сферу своих интересов, и защитить ее от непредсказуемых вторжений других людей (включая и само правительство), тем самым оставляя ему необходимую свободу. Но если важнейшей потребностью является защита частной сферы человека от посягательств других людей, включая правительство, то необходима лишь такая высшая власть, которая может сказать "нет" этим другим, но не располагает никакими "позитивными" полномочиями.

Концепция верховной власти, которая не отдает распоряжений, выглядит странно и противоречиво потому, что мы привыкли считать эту власть всеобъемлющей, всесильной, соединяющей в себе все функции иерархически подчиненных ей властей нижних уровней. Но подобное представление не имеет никаких оснований. Оно применимо только в одном исключительном случае, а именно когда под действием внешних - человеческих и природных - факторов возникает угроза самовоспроизводящемуся общественному порядку, тогда и только тогда действительно является необходимость в "позитивной" верховной власти. Во всех остальных случаях она не нужна. Итак, в высшей степени желательно, чтобы верховная власть непосредственно вытекала из готовности ее носителей подчиняться неким абстрактным правилам, в любых обстоятельствах требующим невмешательства в права и дела индивида со стороны правительственных и частных организаций. Власть, в нормальных условиях неукоснительно следующая признанным принципам и понуждающая (когда возникает необходимость) следовать им граждан, но не располагающая (в отсутствие внешней

угрозы обществу) правом понуждать граждан к чему-либо еще, - такая власть может оставаться верховной, главенствовать над всеми органами правительственной власти - и даже объединять территории с отдельными, скажем региональными, правительствами.

Централизация и децентрализация

Сегодняшняя степень централизации, которую мы считаем само собой разумеющейся и при которой верховное законодательство и верховная правительственная власть составляют единую организационную структуру страны или государства (в несколько ослабленной степени - даже федерального), была достигнута вследствие необходимости государства быть достаточно сильным на случай войны. Но теперь, когда по крайней мере в Западной Европе или в Северной Америке, война между сотрудничающими странами, как мы надеемся, маловероятна и сами эти страны полагаются на наднациональные оборонные организации, постепенно обнаруживается, что можно уменьшить централизацию и уже не верить национальному правительству все те функции, которые некогда укрепляли его для борьбы против внешнего врага.

Обсуждая изменения в конституционной структуре, необходимые для сохранения свободы индивида, мы для простоты ссылались лишь на самые известные разновидности унитарного государства. На самом же деле все это еще более приложимо к децентрализованной иерархии власти в федеральном государстве. Мы затронем только несколько важнейших аспектов этой проблемы.

Двухпалатную систему обычно рассматривают как решающий элемент федеральной конституции. В предлагаемой схеме она служит другой цели. Но ее функцию в федерации можно обеспечить и иным образом. Например, двойным подсчетом голосов по крайней мере в правительственном собрании: один раз "по головам", а другой раз

группируя голоса по территориям, которые они представляют. Было бы, вероятно, желательно придерживаться федерального принципа в отношении правительства как такового, сохранив одно законодательное собрание для всей федерации. Нет необходимости на одном и том же уровне иерархии иметь всегда и законодательную, и правительственную власть, если правительственная власть непременно ограничена законодательной, независимо от того, на какую территорию распространяется законодательная - меньшую или большую, чем правительственная. Но есть примеры, когда центральная исполнительная власть правит территориями с различным правом, например в Великобритании, где в Англии и Шотландии действует различное частное право, или в Соединенных Штатах, где в большинстве штатов действует обычное право, а в одном - кодекс Наполеона. Имеются такие случаи, когда верховная власть определяет закон (суд последней инстанции), общий для независимых во всем остальном правительств: до некоторой степени одно время так было в Британском Содружестве Наций.

Для наших целей, однако, желателен регресс власти, именно ситуация, при которой распространяющаяся на ряд государств (или штатов) власть пресекать вредные для членов сообщества (или союза) действия уменьшает необходимость в сильном, ради обороны созданном центральном правительстве. При этом большая часть служебных правительственных функций может быть с успехом передана региональным и местным властям, полностью ограниченным в своих правах использовать принуждение законодательной власти более высокого ранга.

Разумеется, ни на международном, ни на национальном уровне нет моральных оснований требовать, чтобы более бедные территории могли использовать в своих целях средства более богатых. Между тем именно надежда на это способствует централизации. И происходит это не потому, что большинство жителей обширной территории

озабочено помощью бедным районам. Дело в том, что большинство - чтобы оставаться большинством - нуждается в голосах избирателей более бедных районов, которые в свою очередь выигрывают от того, что оказываются включенными в более крупные территориальные образования, где они входят в долю с более богатыми районами. Это уже произошло на уровне государств, а теперь происходит на мировом уровне. Из-за нелепого соперничества с СССР развитые капиталистические страны вместо того, чтобы ссужать капитал предприятиям в странах с перспективной экономической политикой, широко субсидируют социалистические эксперименты в слаборазвитых странах, где их фонды наверняка будут по большей части растрочены впустую.

*Правление большинства
против правления закона, одобренного
большинством*

Не только мир, справедливость и свобода, но и демократия, то есть процедура, защищающая нас от деспотизма и тирании, должна определяться в негативной форме. Она, быть может, не более, но, уж конечно, и не менее важна, чем первые три (которые хочется назвать Великими Отрицательными), и вместе с ними составляет единую конвенцию предотвращения зла. Но идея ее, подобно идеям свободы и справедливости, искажена попытками вложить в понятие демократии позитивное содержание. Я совершенно убежден, что дни неограниченной демократии сочтены. Если мы хотим сохранить основные ценности демократии, мы должны принять другую ее форму, или рано или поздно случится так, что мы уже не сможем избавиться от репрессивного "демократического" правительства.

Как мы уже видели (гл. I, II, IV), при существующей ныне системе общественные проблемы решаются не на

основании убеждений членов большинства; решения принимает парламентское большинство, чье существование и могущество есть результат потакания специальным интересам многочисленных небольших групп. Выбранные представители не могут отказаться от этой практики, если хотят остаться большинством. Между тем если соглашение большинства членов общества относительно универсальных правил есть вещь вполне возможная, то так называемое утверждение парламентским большинством того или иного пакета или конгломерата мер для удовлетворения разнородных интересов является всего лишь фарсом. Современная демократия, по существу означающая покупку поддержки большинства путем заключения сделок с группами интересов, не имеет ничего общего с первоначальным идеалом демократии и откровенно противоречит фундаментальной моральной концепции, гласящей, что любое применение силы должно быть явным образом согласовано с мнением большинства. Практика покупки голосов кажется нам неизбежным элементом демократии как мы ее знаем. Она, по-видимому, и в самом деле неизбежна, если представительное собрание обладает полной властью издавать как общие законы, так и текущие указы. С моральной же точки зрения такое положение дел не имеет оправдания и порождает все то, что при взгляде со стороны так раздражает нас в политике. Это - что угодно, только не последовательное воплощение принципа, согласно которому западным демократическим обществом управляют убеждения большинства.

Извращение этого принципа тесно связано с ошибочным представлением, будто большинство вправе делать все, что захочет. Большинство в представительном собрании формируется в процессе торгов по поводу групповых требования и никогда не представляет убеждений большинства народа. Такая "свобода парламента" означает на деле подавление народа. Она находится в полном противоречии с конституционным ограничением правитель-

ственной власти и несовместима с идеалом общества свободных людей. Власть представительной демократии, простирающаяся в области, где избиратели уже не способны понять значение ее решений, может быть согласована с убеждениями большинства народа (или подчинена им) только при условии, что в каждом своем акте принуждения правительство ограничено правилами, в равной мере приложимыми ко всем без исключения членам общества.

При нынешней форме демократии честное правление невозможно даже в том случае, если политики будут такие ангелы, свято убежденные в высшей ценности личной свободы. Мы не имеем права обвинять их, потому что мы сами, поддерживая существующие институты, ставим их в нелепое положение: чтобы пробиться к власти, где можно делать добро, приходится взять на себя обязательства раздавать специальные блага различным группам. Раздаче благ нашли оправдание, придумав своего рода псевдоэтику, так называемую "социальную справедливость", не отвечающую ни одному из тех условий, которым должна удовлетворять система моральных правил, обеспечивающая мир и добровольное сотрудничество свободных людей.

Ключевой тезис этой книги состоит в том, что в обществе свободных людей принуждение может вытекать только из принципов, покоящихся на преобладающих убеждениях его членов и претворенных в правила, направляющие и ограничивающие поведение индивида. Очевидно, что мирное и процветающее общество может существовать только в том случае, если эти правила вообще говоря соблюдаются, а при необходимости и насаждаются. Все это не имеет ничего общего с какой бы то ни было "волей", устремленной к некой определенной цели.

Хотя большинству это все еще кажется странным и непоследовательным, тем не менее верховная власть в таком обществе должна быть ограниченной и в сущности

иметь только одну задачу: удерживать правительство, частных лиц и организации в рамках универсальных правил поведения. Именно условие, согласно которому только санкция верховной власти ведет к насильственному утверждению единых для всех универсальных правил поведения, может быть положено в основу подчинения в государстве. Такая верховная власть сама должна соблюдать провозглашаемую ею верность универсальным принципам, лишь для обеспечения подчинения которым она волезна прибегнуть к принуждению. Задача верховного законодательного собрания состоит в том, чтобы привести эти принципы в соответствие с преобладающими убеждениями. Если законодательное собрание справляется с этим, оно становится выразителем взглядов большинства народа.

Моральная неразбериха и вырождение языка

В результате социалистической агитации последних ста лет смысл многих политических терминов и стоящих за ними идеалов так изменился, что трудно стало без колебаний пользоваться такими понятиями, как свобода, справедливость, демократия или закон, означаящими совсем не то, что они означали раньше. Конфунию приписывают высказывание: "Когда слова теряют свой смысл, люди теряют свою свободу". К сожалению, не только невежественные пропагандисты, но и авторитетные философы приложили руку к этой порче языка, извращая вполне установившиеся понятия, с тем чтобы соблазнить народ на служение очередной избранной ими благой цели. Когда Джон Дьюи определил свободу как "эффективную возможность делать конкретные вещи"⁽²⁾, в этом можно видеть увертку для одурачивания простаков. Но когда другой социальный философ уверяет нас, что "мы лучше всего поймем демократию, если будем

иметь в виду, что она успешнее всего обеспечивает определенные элементы социальной справедливости"⁽³⁾, то здесь, очевидно, мы уже имеем дело с непостижимой наивностью.

Младшее поколение социальных философов, вероятно, даже не догадывается, каков некогда был смысл всех этих слов. Только этим можно объяснить, например, вполне серьезное утверждение одного молодого ученого о том, что "справедливый порядок вещей... должен рассматриваться как понятие первичное, ибо когда мы называем человека справедливым, мы хотим этим сказать, что он обычно пытается вести себя таким образом, что устанавливается справедливый порядок вещей"⁽⁴⁾. Неесколькими страницами далее тот же автор пишет: "Обнаружено [!], что если в своих отношениях с коллегами человек выступает не от лица какого-либо важнейшего социального института, то его поведение соотносится с категорией "частной справедливости"⁽⁵⁾. Появление таких формул можно объяснить лишь тем, что теперь молодые люди впервые сталкиваются с понятием справедливости в очень специальных ситуациях, но в любом случае это, разумеется, извращение развивающейся концепции. Как мы видели, непреднамеренно созданное людьми положение вещей не может быть атрибутировано как разумное, благое или справедливое, вообще не может быть определено в оценочных категориях - даже тогда, когда оно есть непредсказуемый результат свободной игры людей, договорившихся обмениваться ценностями и преследующих собственные интересы. Справедливость, разумеется, поверяется не целями действий, а верностью установленным правилам.

Мы взяли наудачу несколько примеров злоупотребления политическими терминами. Люди, умеющие жонглировать словами, меняют смысл концепций, которых они, возможно, никогда полностью не понимали, и постепенно лишают их ясного содержания. Число этих примеров могло бы быть бесконечным. Нелегко решить, что делать

с врагами свободы, именующими себя либералами (чему сегодня масса примеров в Соединенных Штатах)⁽⁶⁾, иначе как постоянно называть их псевдолибералами; и что делать, когда они призывают к демократии, имея при этом в виду эгалитаризм. Это часть той "измены интеллектуалов", которую Жюльен Бенда заклеил сорок лет назад. С тех пор западные интеллектуалы успели построить целое царство неправды, на все лады обсуждая проблемы "социальной" политики. Эта нарочитая неправда проникла и в язык политиков, которые теперь сплошь и рядом, сами того не понимая, оперируют словами-химерами.

Но не только ведущие социалисты тянут нас в этом направлении. Социалистические идеи так глубоко проникли в общественную мысль, что ими пропитались и псевдолибералы, скрывающие свой социализм под маской либералов, но и многие консерваторы, перенявшие социалистические идеи и язык и постоянно использующие их в убеждении, что это непереманный элемент современного мышления. Виновны в этом не только влиятельные люди и активные участники политической жизни.⁽⁷⁾ Наиболее активными разносчиками социалистических концепций (через то, что Давид Юм именует поэтической фикцией⁽⁸⁾) являются невежественные грамотеи, убежденные, что используемые ими привлекательные слова имеют определенный смысл. Такой взгляд уже вошел в привычку, и только этим можно объяснить, что сотни тысяч бизнесменов во всем мире до сих пор беззаботно почитывают журналы, которые в литературных разделах высмеивают капитализм попросту непристойным образом. Чего стоит, например, выражение "обильная, как дерьмо, продукция капитализма"! Я наткнулся на него, пролистывая журнал "Тайм" от 27 июня 1977 года.⁽⁹⁾ Уважение к принципу свободы слова вынуждает нас мириться с подобными выходками. Но будем надеяться, что здравый смысл поможет читателям разобраться, каким изданиям они могут доверять.⁽¹⁰⁾

Демократическая процедура и цели эгалитаризма

Пожалуй, больше всего пострадало от выхолащивания смысла само понятие демократии. Наибольшее злоупотребление состоит в придании ему субстантивного содержания, в трактовке демократии как инструмента для достижения определенных целей. На самом деле демократия есть всего лишь процедура, ведущая к выработке согласованного мнения по поводу общих действий. Как это ни абсурдно, многие из современных призывов к демократии простираются до указок демократическому законодательному собранию, что ему следует делать. Между тем термин "демократия" касается исключительно организационной стороны правления и не имеет никакого отношения к целям, за которые люди голосуют на выборах.

Подлинная ценность демократии состоит в том, что она должна защищать нас от злоупотреблений властью. Демократическая система позволяет нам избавиться от одного правительства и выбрать себе другое, которые, как мы надеемся, будет лучше. Иными словами, это пока единственная известная конвенция, обеспечивающая нам мирную смену власти. Если так, то она стоит того, чтобы за нее бороться. Как бы ни было устроено правительство, если народ не имеет возможности избавиться от него посредством установленной процедуры, оно рано или поздно попадет в дурные руки. Но демократия - отнюдь не величайшая политическая ценность, и неограниченная демократия, возможно, хуже, чем ограниченная власть любого другого рода.

В ее нынешней форме демократия почти потеряла способность служить защитой против произвола власти. Она уже больше не охранитель личной свободы и не гарантия от злоупотреблений властью, между тем именно на это надеялись в те времена, когда наивно полагали, что

стоит лишь установить над властью демократический контроль, как все остальные ограничения правительственной власти окажутся ненужными. Случилось обратное: демократия стала источником все возрастающей власти и все большего веса в обществе административной машины.

Демократическое собрание ныне всесильно и исчерпывающе компетентно. Большинство в нем сохраняется как таковое только при условии, что оно прямыми подачками устраняет недовольство среди тех, кто его поддерживает. Это толкает его к установлению контроля над всеми сферами жизни. Большинство оказывается перед необходимостью развить, сформулировать и навязать обществу несостоятельную концепцию распределительной справедливости, тем самым оправдывая меры, которые ему приходится принимать для ублажения своих сторонников в собрании. В таком обществе политическая протекция становится гораздо более соблазнительной и лучше вознаграждается, чем подлинное служение согражданам. Всякая проблема политизируется и становится разрешимой только при участии правительства, использующего свое право на принуждение; все большая часть общественной энергии отвлекается из производительной деятельности в политику; растет объем работы не только политической машины как таковой, но и всяческой околоправительственной активности, сводящейся к оказанию давления на правительство, к принуждению его снова и снова идти навстречу чьим-то интересам.

До сих пор еще не понято как следует, что большинство в представительном собрании с неограниченной властью неспособно (и никем к этому не вынуждаемо) ограничить свою деятельность целями, желательными для подлинного большинства народа или хотя бы просто одобренными им.⁽¹¹⁾ Если такое собрание располагает властью раздавать особые блага, большинство в нем может поддерживаться только выплатой вознаграждений каждой стоящей за ним группе. Иными словами, под

именем демократии мы создали такую систему, при которой подлинное большинство остается в стороне, зато каждый участник парламентского большинства вынужден соглашаться на обильные взятки за то, что большинство поддерживает его собственные требования. Как ни замечателен принцип принятия решений большинством голосов по вопросам, затрагивающим всех, он становится несомненным и опасным злом, когда его применяют при распределении добычи, отнятой у несогласного меньшинства.

Если мы сохраним демократию в ее нынешнем виде, то кажется неизбежным, что она будет дискредитирована до такой степени, что даже совершенно легитимные решения большинством голосов по принципиальным вопросам окажутся под вопросом. Демократия в опасности, потому что институты, при помощи которых мы пытаемся ее реализовать, дают результаты, бросающие тень сомнения на самый ее принцип. Как я уже заметил, у меня нет уверенности, что слово "демократия" еще можно реабилитировать в глазах мыслящих людей. У него появился неприятный привкус, чем не без основания обеспокоено значительное и все возрастающее число людей, хотя лишь немногие решаются публично высказать свое разочарование.⁽¹²⁾

Подведем итог. Корень зла заключается в том, что неограниченная демократия, располагая неограниченной полномочной властью, вынуждена использовать ее (хочет она этого или нет) для ублажения отдельных групп, от голосов которых она зависит. Это относится и к правительству, и к таким демократически организованным институтам, как профсоюзы. Даже в тех случаях, когда, например, правительство, располагая неограниченными полномочиями, способно было бы делать дополнительно что-то действительно желательное и полезное, мы не должны вручать ему эти полномочия, ибо это неизбежно поставит власть в положение, где она будет просто вынуждена приносить больше вреда.

Государство и общество

Если мы хотим, чтобы демократия способствовала поддержанию общества свободных людей, большинство в политическом органе ни в коем случае не должно иметь власти "формировать" общество, вынуждая его членов служить каким-либо конкретным целям помимо целей соблюдения абстрактного порядка, обеспеченного в равной мере абстрактными правилами поведения. Задача правительства - создать условия, в которых индивиды и группы могут успешно преследовать свои интересы. Иногда правительство должно пользоваться своим правом на принуждение, чтобы собрать средства для обеспечения тех служб, которые рынок по той или иной причине не может обеспечить. Но принуждение оправдано лишь для того, чтобы создать рамки, в которых мы могли бы использовать свои способности и знания для собственных целей - при условии, что наши действия не нарушают столь же защищенной частной сферы других. Исключая тот единственный случай, когда внешние и неожиданные обстоятельства требуют временной чрезвычайной власти, которую можно в любой момент отменить, никто - в том числе и законно избранные власти - не должен располагать правом на принуждение и дискриминацию (такая власть может быть применена и для предотвращения преступления, но если она была применена по ошибке, за пострадавшим остается право на полную компенсацию ущерба).

Проблема затемняется тем, что на континенте (а с распространением социалистических идей - и в англосаксонском мире) все чаще путают понятия государства и общества. Государство есть организация, созданная живущими на одной территории людьми в целях единообразного управления. Оно является необходимым условием развития передового общества, но ни в коем случае не идентично самому обществу. Общество же представляет

собой набор самоорганизующихся структур, обладающих известной степенью свободы, которая и делает общество обществом. В свободном обществе государство - одна из многих организаций, необходимых лишь для того, чтобы обеспечить внешние рамки, в которых зарождается и существует спонтанный порядок. Эта организация ограничена правительственным аппаратом и не определяет деятельности свободных индивидов. Государство может включать в себя множество добровольных организаций, но именно спонтанно развивающаяся сеть связей между индивидами и различными организациями составляет общество. Общество создает, государство - создается. Вот почему до тех пор, пока эти организации способны создавать необходимые обществу службы в форме самозарождающихся общественных структур, они бесконечно предпочтительнее как их инициаторы. С другой стороны, организации, основанные на принуждении, быстро превращаются в смиренные рубашки и становятся опасными, как только простирают свою власть за пределы выработки необходимо абстрактных правил поведения.

Крайне неосмотрительно выделять людей, составляющих то или иное политическое объединение, в качестве прототипа общества. В современном мире индивид не принадлежит целиком к какому-либо одному обществу, и это явление в высшей степени желательно. К счастью, каждый из нас - участник многих перекрывающих друг друга и взаимосвязанных обществ, к которым мы можем принадлежать подолгу и быть вполне преданными им. Общество представляет собою сеть добровольных зависимостей между индивидами и организованными группами, и, строго говоря, нет такого общества, к которому человек принадлежал бы весь. Иногда для определенных целей и в известном контексте бывает полезно выделить сегмент сложного и часто иерархически организованного целого как удобную модель для выяснения тех или иных свойств и, оговорив границы сегмента, объявить его обществом.

Но при этом не следует забывать, что сегодня многие индивиды и организации принадлежат к сетям, далеко простирающимся за национальные рубежи, да и в национальных границах они принадлежат многим разным структурам.

Всякий, кто сознает сложность природы сети взаимозависимостей, определяющих общественные процессы, легко увидит ошибочность антропоморфного представления, согласно которому общество что-то "делает" и чего-то "хочет". Такое представление первоначально широко использовалось социалистами, которые пытались таким образом скрыть тот факт, что их предложения ведут к расширению принудительных прерогатив правительства. Социалисты предпочитали говорить об обобществлении (социализации), нежели о национализации или политизации средств производства и т.д. Но это лишь уводило их все дальше и дальше в сторону антропоморфных представлений об обществе, изображающих спонтанные процессы как проявление чьей-то воли или как результат какого-то плана. Эти представления глубоко укоренились в примитивном сознании.

Процессы социальной эволюции - вопреки утопическим теоретизированиям теоретиков-социалистов - совершаются без участия чьей-либо воли или предвидения. Управлять ими человечество не в состоянии. Более того, именно потому и возможна культурная эволюция, что ее никто не направляет и не предвидит. Из направляемого процесса может получиться только то, что направляющее сознание может предусмотреть. Оно и окажется в выигрыше от эксперимента. Развивающееся общество движется вперед не идеями правительства, но открытием новых путей и методов в процессе проб и ошибок, иногда весьма болезненных. Еще раз повторим: нужны условия, благоприятные для того, чтобы неизвестный индивид в неизвестных обстоятельствах мог бы сделать шаг вперед, и именно этого не может обеспечить никакая высшая власть.

*Игра по правилам
никогда не ведет к одинаковым
для всех результатам*

Игра по правилам улучшает шансы каждого, даже несмотря на риск, что для некоторых исход будет менее благоприятным, чем в ином случае. Открытие этого принципа привело классический либерализм к идее полностью лишить политическую власть права определять, кто и сколько должен получать на рынке. Если при этом смягчить риск, гарантировав за пределами рынка минимальный доход тем, кто по какой-либо причине не способен получить на рынке хотя бы столько же, сколько общество в состоянии ему дать, то отпадут моральные основания корректировать относительную величину доходов на рынке руками правительства или другой организованной группы.

Если исключено применение силы для определения абсолютного и относительного материального положения кого бы то ни было, ни вопрос о том, как вынудить людей работать для всеобщей пользы, ни вопрос о том, каково должно быть их вознаграждение, уже не могут рассматриваться в терминах справедливости. Относительная общественная ценность различных видов деятельности индивида, к сожалению, не имеет никакого отношения к справедливости, а является результатом непредвиденных и неподдающихся контролю событий. Общественность и, я опасаясь, многие уважаемые экономисты не понимают, что цены, предлагаемые на рынке, служат не вознаграждением тому или иному индивиду за его труды, а сигналом, указывающим, что он должен делать в его собственных, равно как и общих, интересах.

Было бы попросту глупо считать, что неодинаковое вознаграждение, достигающееся нам в той игре, которая есть лучший способ наиболее полным образом использовать рассеянные в обществе знания и навыки, является следствием того, что общество "по-разному обходится" с

участниками игры. Даже при том, что наши исходные положения определились в результате более ранних случайных обстоятельств, когда игра велась, возможно, не совсем честно, если наша главная цель - обеспечить максимальные возможности индивидам, каковы они сейчас, избегая при этом произвола и насилия, то достигнуть этой цели мы можем, только обращаясь с индивидами согласно одним и тем же правилам, невзирая на различия между ними и давая возможность доходу каждого определяться непрерывными переменами в структуре экономики, которые всегда вызваны непредвиденными обстоятельствами.

Только основная концепция классического либерализма делает возможным благоразумное и беспристрастное правление. Она гласит, что правительство должно *рассматривать* людей как равных, как бы ни были они на самом деле неравны. Если правительство каким-то образом ограничивает (или поощряет) действия одного, согласно тем же абстрактным правилам оно должно точно так же ограничивать (или поощрять) действия всех других. Никто не должен ждать чего-то особого от правительства на том основании, что он либо беден, либо богат; особое отношение правительства обнаруживается лишь в особых случаях и простирается от защиты от насилия со стороны других до некоего минимального дохода в случае, если дела индивида пойдут совсем плохо. Учитывать действительную неравноценность людей и оправдывать этим какую-либо дискриминацию с помощью принуждения было бы серьезным нарушением основных условий, на которых свободный человек подчиняется правительству.

Эта игра выгодна не только победителю, который получает больше всех потому, что он наилучшим образом обслужил других. Его вознаграждение представляет собою лишь часть его вклада в общественный продукт. Лишь играя по правилам этой игры, мы можем использовать ресурсы с той высочайшей степенью эффективности, которой не обеспечивает ни один другой известный на сегодня метод.

Околоправительственная активность групповых интересов и гипертрофия правительства

Многие из самых серьезных дефектов правительства в наше время широко признаны. О них сожалеют, но считают их неизбежным следствием демократии. На самом же деле они суть свидетельства того, что демократия ныне ничем не ограничена. Еще не вполне осознан фундаментальный факт: при нынешней форме правления, какими бы полномочиями ни располагало согласно конституции правительство, оно даже против собственных убеждений может быть вынуждено делать то, на чем настаивают "группы последней капли", часто формирующие необходимое правительству большинство. Так аппарат организованных интересов, предназначенный только для того, чтобы оказывать давление на правительство, становится настоящим демоном, понуждающим правительство ко злу.

Едва ли можно всерьез принимать мысль о том, что все эти свойства, ведущие к появлению околоправительственной деятельности, помогают правительству осознать возможные последствия своих решений, а потому и полезны. Я не пытаюсь сейчас определить, какая часть способных и информированных членов общества уже втянута в эту по существу антисоциальную активность, а лишь указываю на то, что обе стороны, эвфемистически называющие друг друга социальными партнерами, часто вынуждены отвлекать своих лучших людей от служения общественным нуждам на бессмысленную работу по взаимному дезавуированию. Профессор М.Ольсон-младший мастерски описал эту систему правления организованных интересов⁽¹³⁾, и перечисляя некоторые из его положений, я мало что могу к ним добавить.

Разумеется, всякое давление на правительство с целью заставить его использовать свое право на принуждение в

пользу какой-либо группы наносит ущерб обществу в целом. Но непростительно было бы делать вид, что в этом отношении позиции всех сторон одинаковы и что, например, давление со стороны крупных фирм и корпораций сравнимо с давлением со стороны объединений трудящихся. Давление профсоюзов в большинстве стран узаконено, и они всегда могут прибегать к принуждению, чтобы обеспечить поддержку своей политике. "Социальными" причинами лицемерно объясняют уникальные привилегии профсоюзов, благодаря которым одни группы рабочих получают возможность эксплуатировать другие группы, лишая их выгодной работы. Этот факт все еще молчаливо игнорируется. А между тем сила профсоюзов сегодня объясняется исключительно тем, что им разрешено использовать власть для того, чтобы не давать трудящимся возможности работать там, где они хотят.

Конкретный профсоюз, пользуясь этой властью, может добиться относительного увеличения зарплаток своих членов, но это удастся сделать ценой общего снижения производительности труда и, таким образом, общего снижения реальной зарплаты. Кроме того, такое поведение профсоюзов толкает правительство на инфляционистскую политику. Все это вместе быстро разрушает экономику. Профсоюзы теперь могут загнать правительство в положение, где оно окажется перед выбором: либо инфляция, либо обвинения в том, что оно не борется с безработицей. Между тем самая безработица есть результат политики зарплаты, которую проводят профсоюзы, особенно когда они пытаются сохранить соотношения между зарплатами рабочих разных союзов. Такое положение скоро разрушит рынок, потому что для обуздания инфляции правительству скорее всего придется устанавливать контроль над ценами.

Не более подробно, чем на растущей роли околовластных групп интересов, сможем мы остановиться и на угрозе неуклонного разрастания государственной машины, бюрократии. Демократия, хотя она и

кажется всепроникающей, в делах правительства становится совершенно иллюзорной. Было бы ошибкой думать, что народ или его избранные представители могут заниматься управлением общества изо дня в день. Правительство, опирающееся на поддержку широкого большинства, будет, конечно, продолжать принимать основные решения - в той мере, в какой оно еще не стало рабом своих предыдущих решений. Но само правительство становится машиной столь сложной, что главы министерств неизбежно все больше и больше превращаются в марионеток бюрократии, которой они еще дают "общие указания", но от которой на деле уже зависят все детали правления. Не лишены смысла попытки социалистических правительств политизировать бюрократию: в демократических институтах именно она все чаще и чаще принимает основные решения. Без нее невозможна тоталитарная власть.

Неограниченная демократия и централизация

Неограниченная демократия нигде не проявилась так ярко, как в усилении центральной власти, постепенно забирающей себе все принадлежавшие ранее региональным и местным властям функции. По всей вероятности, центральное правительство стало правительством *par excellence* повсюду, кроме Швейцарии; все более обширный круг вопросов попадает в его компетенцию. Мало того, что страна все больше и больше управляется из своей столицы, а центральная власть занимается отнюдь не только общей структурой законодательства (или юридическим упорядочением отношений между гражданами), - все большее число общественных услуг регулируется распоряжениями из этого единственного центра. Все это теперь считается неизбежным и естественным, хотя недавний подъем и усиление сепаратистских движений во всем мире продемонстрировали, что сопротивление этой тенденции растет.

В недалеком прошлом усилению власти центральных правительств в немалой степени способствовали уверения в том, что неудачи и провалы центрального планирования объясняются именно локальностью экспериментов, тогда как в масштабах государства они тотчас обнаружат свою эффективность. Даже провалы таких экспериментов на уровне, промежуточном между общиной и государством, часто служили оправданием для еще более амбициозных планов, на деле еще менее осуществимых при директивном центральном управлении.

Но рост влияния центрального правительства в современном мире больше всего связан с тем, что только на правительственном уровне, во всяком случае в унитарном государстве, законодатели обладают неограниченной властью, которой не должен обладать никто - и которая позволяет им проводить законы в такой форме, что администрация вдруг получает обширные полномочия для дискриминации, необходимой для установления контроля над экономикой. Если центральное правительство может принимать решения, невозможные на местном уровне, то легче всего будет удовлетворить групповые требования, подняв уровень принятия решений на самый верх. Чтобы устранить главную причину возрастающей централизации правления, нужно лишить законодательный орган страны возможности использовать законодательную процедуру для того, чтобы наделять полномочной властью администрацию.

Передача внутривластных функций местным властям⁽¹⁴⁾

Не будь склонная к произволу власть неосторожно возложена на "законодателей", вся структура правительства развивалась бы в совершенно ином направлении. Если вся администрация будет подчиняться единому закону, который она не может изменить и который

никто не может использовать для служения специальным административным целям, злоупотребления законодательством в пользу частных интересов прекратятся. Большая часть услуг, которые теперь оказывает гражданам центральное правительство, может быть передана региональным и местным властям. Они могут взимать налоги и устанавливать налоговую ставку - но лишь в соответствии с общими правилами, установление которых и станет главной задачей центральной законодательной власти.

Я думаю, что в результате этого местные и даже региональные правительства превратились бы в квазикоммерческие корпорации, конкурирующие между собой за граждан. Они предлагали бы определенный набор благ за определенную цену, и им пришлось бы стремиться к тому, чтобы эта комбинация была по крайней мере не хуже, чем в других районах, находящихся в пределах досягаемости для граждан данной местности. Если закон запретит ограничивать миграции и практиковать налоговую дискриминацию, местные власти будут заинтересованы главным образом в том, чтобы привлечь людей, способных в данных условиях вносить наибольший вклад в совокупный продукт.

Передача большинства служебных функций правительства низовым единицам может привести к возрождению коммунального духа, уже почти удушенного централизацией. Всеми замеченная бесчеловечность современного общества есть не столько следствие безличного характера экономики, где люди трудятся под давлением необходимости во имя неведомой им цели, сколько того факта, что политическая централизация лишает человека возможности участвовать в созидании среды своего непосредственного обитания. Большое общество - абстракция, некий отвлеченный экономический порядок, из которого человек черпает средства для достижения своих целей и в который вносит свой анонимный вклад. Эта картина не удовлетворяет личных эмоциональных потребностей

человека. Человеку важно принимать участие в управлении местными делами, между тем теперь эта задача отобрана у людей, у их знакомых и тех, кому они доверяют, и отдана бесконечно удаленной бюрократии, которая воспринимается как бесчеловечная машина. Происходит нечто противоестественное. Как выгодно было бы для всех использовать интерес человека к тому, что его непосредственно окружает, и поощрить его прикладывать к этой сфере свои знания и навыки! Но самая идея политической активности оказывается скомпрометирована, если человеку предлагают высказаться о делах, которые его совершенно не заботят.⁽¹⁵⁾

Отмена правительственной монополии на услуги

Разумеется, нет никакой необходимости, чтобы центральное правительство решало, на кого возлагается оказание той или иной услуги, и крайне нежелательно, чтобы у него был на это мандат. Конечно, иной раз только правительственное агентство с правом на принудительное взимание налогов может взять на себя определенную услугу, но ничем не оправдана передача государству исключительного права на все подобные услуги. Возможно, один из поставщиков данной услуги окажется в наиболее удобном положении и захватит фактическую монополию. В этом нет ничего страшного, но вовсе не в интересах общества закреплять за ним эту монополию легально. Это означает, разумеется, что правительственное агентство, которому разрешено использовать налоговые поступления для финансирования услуг, обязано возместить гражданину уплаченный налог, если он решит получить эту услугу каким-либо иным образом. Это относится ко всем без исключения услугам, на которые теперь правительство имеет (или надеется получить) легальную монополию, кроме услуги поддержания и исполнения закона

и содержания для этой цели (а также для целей обороны от внешнего врага) вооруженных сил. Иными словами, государственная монополия должна быть отменена в сферах образования, транспорта и связи, радио и телевидении, во всех так называемых общественных службах, во всех видах "общественного страхования" и прежде всего в выпуске денег. Некоторые из этих услуг вполне могут оказываться какое-то время фактическими монополиями. Но ни улучшить обслуживание, ни защититься от вымогательства будет невозможно до тех пор, пока каждому желающему не обеспечена техническая возможность попытаться предложить услугу того же рода.

Как и при обсуждении большинства других затронутых выше тем, я не могу здесь входить в подробное рассмотрение деталей и заниматься конкретными услугами, которые ныне нам обеспечивает правительство. Замечу лишь, что в некоторых случаях вопрос о правительственной монополии имеет решающее значение не только с точки зрения эффективности услуги, но и в интересах защиты свободного общества. В этом случае возражения против правительственной монополии остаются в силе, даже если такая монополия может обеспечить обслуживание более высокого качества. Например, монополия правительства на радиовещание может оказаться такой же угрозой свободе, как отмена свободы печати. Почтовая система - еще один пример правительственной монополии, сложившейся исключительно благодаря стремлению правительства к контролю над частной деятельностью; в большинстве стран мира эта служба неуклонно вырождается.

Вот что, однако, представляется мне самым главным. В процессе работы над этой книгой мне пришли в голову некоторые политические и экономические соображения, окончательно убедившие меня в следующем: свободная экономическая система никогда не будет работать удовлетворительно, мы никогда не устраним ее самых серьезных дефектов и не остановим расширения правитель-

ственных полномочий, если мы не отнимем у правительства денежной монополии. Я нашел необходимым развить этот мой взгляд в специальной работе.⁽¹⁶⁾ Теперь я опасаюсь, что никакие гарантии против репрессий и других злоупотреблений правительственной властью не помогут, если одновременно с другими переменами в правлении, возможности которых рассмотрены в настоящей работе, не будет устранен контроль правительства над производством денег. Я убежден, что больше не существует жестких правил, которые обеспечивали бы нужное количество правительственных денег, удовлетворяющее законный спрос на них при одновременном сохранении устойчивости валюты. Чтобы добиться и того, и другого, остается, я полагаю, только заменить государственные деньги валютами, которые предлагали бы частные предприятия; при этом общество будет свободно выбирать ту валюту, которая ему покажется лучшей для обменных операций.

Мне это кажется настолько важным для конституции свободного общества, что я полагаю необходимым включить в конституцию специальные статьи, например: "Парламент не должен принимать законов, ущемляющих право индивида использовать любую валюту, хранить ее, покупать и продавать товары, ссужать, использовать при заключении и реализации контракта, вести расчеты и оформлять счета с ее помощью". Почему я хотел бы видеть такую статью в конституции? Предполагается, что правительство может приостановить или поощрить любое действие только на основании абстрактных правил, применимых одинаково ко всем, включая само правительство. Но применение сформулированного мною принципа еще не известно судам, и трудно ожидать от них понимания того, что старинная прерогатива правительства - право на создание монопольного монетного двора, а заодно введения ограничений на использование *его* валюты - больше не признается. Поэтому этот принцип и должен быть открыто и недвусмысленно зафиксирован в конституции.

Развенчание политики

В конце этой работы я хочу хотя бы коротко коснуться вопроса о том, что могут означать развитые здесь идеи для международной политики. Объем книги не позволяет заняться детальным изучением этого вопроса. Я думаю, однако, что читателю нетрудно будет разглядеть, какие именно последствия для международных организаций будет иметь демонтаж монолитного государства и введение принципа, согласно которому всякая высшая власть должна решать исключительно негативно сформулированные задачи, то есть будет иметь только право говорить "нет", тогда как все положительные задачи будут оставлены за агентствами, работающими в полном согласии с установленными и неизменными для них правилами. Мне уже случалось писать⁽¹⁷⁾, что мы, пытаясь в этом столетии создать международное правительство, брались за дело не с того конца. Мы пытались создать большое количество специализированных властей, призванных регулировать отдельные сферы жизни, тогда как следовало бы создать настоящее международное право, которое ограничило бы возможности национальных правительств наносить друг другу ущерб. Если высшие ценности общества выражены в негативной форме, то не только высшие и распространяющиеся на всех правила, но и высшая власть должна делать только одно - запрещать.

Вряд ли можно сомневаться в том, что политика стала слишком важным, дорогим и вредным занятием. Она отнимает слишком много умственной энергии и материальных ресурсов и одновременно все больше теряет уважение и благожелательную поддержку широкой общественности, все чаще видящей в ней необходимое, но неизлечимое зло. Между тем огромный и бесконечно удаленный от нас всепроникающий политический аппарат не есть результат нашего свободного выбора, а результат вышедшего из-под контроля механизма, который мы

запустили, не подумав о том, какими последствиями может обернуться его работа. Нынешнее правительство - это, конечно, не человеческое существо, которому можно доверять, хотя именно такой образ правительства существует в народном сознании в согласии с традиционными представлениями о хорошем правителе. Оно также и не носитель совместной мудрости доверенных представителей, большинство которых может прийти к согласию по поводу лучшего решения. Это машина, направляемая "политической необходимостью" и имеющая весьма далекое отношение к убеждениям большинства.

Законодательство как таковое - дело долгосрочных принципов, а не конкретных текущих интересов, тогда как конкретные действия правительства составляют суть повседневной политики государства. Было бы ошибкой думать, что эти действия вызываются объективной необходимостью, по поводу которой все разумные люди должны прийти к согласию. Достижение целей всегда связано с определенными издержками; никогда невозможно вполне объективно судить об относительной важности цели и достаточно точно оценить жертвы, которые придется принести. Существует огромная разница между общими законами, укрепляющими порядок, при котором у всех возрастают шансы найти партнера для взаимовыгодной сделки, и принудительными мерами, цель которых обеспечить блага отдельным группам. До тех пор, пока за правительством признается право применять силу для перераспределения материальных благ (а в этом состоит самое существо социализма), невозможно наложить узду на алчность различных групп, требующих для себя все больше и больше благ. Как только политика превращается в бесконечную тяжбу за долю в общем пироге, хорошее правление становится невозможным. Всякое принуждение с целью обеспечить определенный доход для некоторых групп (кроме прожиточного минимума для тех, кто и того не в состоянии заработать на рынке) должно быть запрещено как аморальное и антиобщественное.

Современные законодатели располагают властью, совершенно не ограниченной законом, но зато подчиненной внутренним нуждам самодовлеющей и склонной к произволу машины. Эта форма демократии в конечном счете саморазрушительна, потому что она возлагает на правительство задачи, вообще не имеющие и не могущие иметь решений, если для таковых необходимо согласованное мнение большинства. Необходимо ограничить эту власть, чтобы защитить демократию от самой себя.

Предложенная здесь конституция сделает всякое перераспределение доходов в социалистическом духе невозможным. Это не менее оправдано, чем любое другое конституционное ограничение власти с целью предотвратить разрушение демократии и торжество тоталитаризма. Настанет время (я надеюсь, это произойдет скоро), когда традиционные представления социализма обнаружат свою иллюзорность. Тогда возникнет необходимость предохранить общество от заражения идеями, которые вновь и вновь будут провоцировать нежелательное сползание общества к социализму.

Для этого недостаточно будет остановить тех, кто недвусмысленно хотел бы разрушить демократию для построения социализма, или даже только тех, кто полностью связал себя с социалистической программой. Социалистические настроения сегодня успешно проводят в жизнь сторонники так называемого третьего пути, на словах отвергающие как капитализм, так и социализм. Если мы последуем за ними, то снова окажемся на пути к социализму, потому что как только мы выдаем политикам лицензию на вмешательство в естественный порядок рынка ради обеспечения благ какой-либо группе населения, они тотчас оказываются не в состоянии отказать ни одной группе, от поддержки которой зависят. Тем самым кладется начало кумулятивному процессу, который с необходимостью ведет если и не к тому, о чем мечтают социалисты, то во всяком случае ко все большему господству политики над экономикой.

Нет никакого третьего принципа организации экономического процесса. Мы должны выбирать между рынком, где никто не может произвольно решать, сколь состоятельна должна быть та или иная группа индивидов, и центральным планом, где все решает организованная власть. Оба принципа несовместимы, ибо их комбинация мешает достижению целей, которые преследует каждый из них. Мы никогда не сможем достичь социалистического идеала, и в то же время лицензия политикам на раздачу благ поддерживающим их группам разрушает самонастраивающийся порядок рынка, работающего ко всеобщему благу, заменяя его насильственным порядком, подверженным человеческому произволу. Нам не избежать выбора между двумя непримиримыми принципами, и как бы ни были мы далеки от реализации обоих идеалов, устойчивый компромисс между ними невозможен. Какую бы систему мы ни выбрали, ее воплощение будет, разумеется, несовершенным, но реальность будет все больше приближаться к одному из двух идеальных полюсов.

Как только мы признаем, что социализм, так же как фашизм или коммунизм, ведет к тоталитарному государству и разрушению демократического порядка, станет совершенно естественным и законным предусмотреть меры против нежелательного сползания общества к социалистической системе. Для этого конституция должна лишить правительство права дискриминативного принуждения, даже если это право может в какие-то моменты использоваться для достижения целей, признаваемых в эти моменты благами.

Сколь ни странным это может показаться, в долгосрочной перспективе миром правят определенные моральные принципы, в которые большинство людей верит. Единственный моральный принцип, сделавший возможным развитие передовой цивилизации, есть принцип индивидуальной свободы. Он предполагает, что индивид в своих решениях руководствуется не чьими-то распоряжениями, а только правилами справедливого поведения. В об-

щество свободных людей не существует никаких принципов коллективного поведения, связывающих индивида. Всеми своими достижениями мы обязаны тому, что индивиду обеспечена возможность создать для себя защищенную сферу ("собственность"), в пределах которой он волен использовать свои ресурсы для собственных целей. Социализм не располагает никакими принципами индивидуального поведения и мечтает о таком положении вещей, к которому не могут привести никакие морально обусловленные действия индивидов.

Решающая битва против произвола власти еще впереди. Это будет битва против социализма за отмену власти, принуждающей индивида определенным образом направлять свои усилия и перераспределяющей результаты деятельности индивидов. Я надеюсь, что придет время, когда станет ясно, что всякий социализм тоталитарен и деспотичен, так же как фашизм или коммунизм. И тогда получат одобрение конституционные барьеры против любой попытки установить такую тоталитарную власть под каким бы то ни было предлогом.

Я попытался здесь наметить в общих чертах меры против вырождения существующей формы правления и подготовить некоторые интеллектуальные ресурсы на тот экстренный случай, если у нас не будет другого выбора, кроме как заменить гибнущую структуру чем-то лучшим перед угрозой безвольного подчинения диктаторскому режиму. Любая система правления - продукт интеллектуального проекта. Если мы сумеем изобрести некую форму для свободного роста общества, не давая никому власти единолично контролировать этот рост, мы можем надеяться, что развитие цивилизации будет продолжаться.

Мы достаточно научены опытом, чтобы не пытаться спасти нашу цивилизацию с помощью власти, наделенной полномочиями направлять действия индивидов в надежде смягчить отношения между ними. Но нам еще следует расстаться с иллюзией о том, что мы своими руками можем "создать будущее человечества", как недавно с харак-

терным высокомерием выразился один социолог, тяготеющий к социализму.⁽¹⁸⁾ Таково мое окончательное убеждение, к которому я пришел после сорока лет изучения этих проблем, ибо как раз сорок лет назад я впервые осознал, что идет процесс Злоупотребления Разумом и Упадка Разума. Он продолжался все эти сорок лет.⁽¹⁹⁾

ЭПИЛОГ

ТРИ ИСТОЧНИКА ГУМАНИТАРНЫХ ЦЕННОСТЕЙ

*Один пророк, другой пророк,
Меж них - дитя земное.
Иоганн Вольфганг Гете**

Ошибки социальной биологии

Причиной, заставившей меня пересмотреть мои представления по предлагаемому вопросу, стала необычайно откровенная формулировка одной ошибочной идеи, которая, как мне теперь кажется, неявно присутствует во многих современных работах. Я обнаружил столь поразившее меня высказывание в интересной работе, относящейся к сравнительно новой научной области - социальной биологии. Ее автор Дж.И.Паф.⁽¹⁾ Его книга "Биологическое происхождение человеческих ценностей" получила высокую оценку главы школы социальной биологии, гарвардского профессора Эдуарда О.Уилсона.⁽²⁾ Поразительно, что вся аргументация этой книги основана на предположении, что есть две категории человеческих ценностей - "первичные" и "вторичные", причем

первые определены генетически, то есть носят врожденный характер, а вторые являются "продуктами рационального мышления".⁽³⁾

Социальная биология предстает перед нами как результат долгого развития смежных наук. Уже более сорока лет назад в Лондонской школе экономики была кафедра социобиологии. С тех пор мы стали свидетелями интереснейших достижений в экологии, основанной сэром Джулианом Хаксли⁽⁴⁾, Конрадом Лоренцом⁽⁵⁾ и Нико Тинбергером⁽⁶⁾ и теперь развиваемой их талантливыми последователями⁽⁷⁾.

Должен признаться, что даже в работах моего венского друга Лоренца, за которыми я пристально слежу вот уже пятьдесят лет, меня смущает слишком беззаботный перенос результатов наблюдений над животными на поведение человека. Но до сих пор мне, можно сказать, не везло: никто не преподносил столь недвусмысленно в качестве исходной посылки своих суждений идею о существовании только двух видов человеческих ценностей; как мы видим, то, что у других можно было принять за случайные оговорки, Дж.И.Паф сформулировал без обиняков.

Чем поражает этот взгляд, столь популярный среди биологов?⁽⁸⁾ Было бы более естественно ожидать от них большего сочувствия идее селективной культурной эволюции, аналогичной, хотя и не полностью, биологической эволюции. На самом деле идея культурной эволюции намного старше, чем идея эволюции биологической. Возможно даже, что Чарлз Дарвин использовал первую для развития второй, восприняв идею эволюции (через своего деда Эразма Дарвина) от Бернарда Мандевилля и Давида Юма, а может быть, и непосредственно от современной ему исторической школы в правоведении и лингвистике.⁽⁹⁾ Верно, что после Дарвина "социальные дарвинисты", нуждавшиеся в нем как в основателе традиции, несколько исказили концепцию, сосредоточившись на отборе генетически более приспособленных к

выживанию особей, который идет медленно и поэтому относительно не столь важен для культурной эволюции, как преданная ими забвению и имеющая решающее значение селективная эволюция правил и рутины поведения. Ничем не может быть оправдано то, что некоторые биологи смотрят на эволюцию только как на генетический процесс⁽¹⁰⁾ и полностью забывают о похожем, но гораздо более быстром процессе культурной эволюции, который ныне доминирует на арене человеческой деятельности и ставит перед нашим интеллектом проблемы, которые человек еще не научился решать.

Я, однако же, вовсе не ожидал, что внимательное изучение этой ошибки, столь распространенной среди специалистов, приведет меня прямо в область самых горячих моральных и политических проблем нашего времени. Но вот вопрос, на первый взгляд интересный лишь для специалистов, на деле обернулся парадигмой некоторых из печальнейших обобщений и ложных концепций. То, что я скажу, вероятно, хорошо известно тем, кто занимался культурной антропологией. Концепцию культурной эволюции разрабатывали не только Л.Т.Хобхауз⁽¹¹⁾ и его последователи, но и Джулиан Хаксли⁽¹²⁾, сэр Александр Карр-Сандерс⁽¹³⁾ и К.Х.Уоддингтон⁽¹⁴⁾ в Британии, а еще в большей мере - Дж.Г.Симпсон, Феодосий Добжанский⁽¹⁵⁾ и Дональд Т.Кемпбелл⁽¹⁶⁾ в США. Тем не менее мне кажется, что философы, политики, ученые и экономисты все еще не осознают важности этой темы. Мы должны, наконец, понять, что современный общественный строй есть не результат сознательного планирования, а результат выживания более эффективных институтов в процессе конкуренции.

Культура есть явление не искусственное, но и не естественное; она не передается по наследству, но и не планируется рационально. Она представляет собою традицию заученных правил поведения, которые никогда не были изобретены, и вовлеченный в культурный процесс человек не знает их предназначения. Мы можем говорить

о мудрости культуры так же, как мы говорим о мудрости природы. Впрочем, ошибки культуры, вероятно, не так легко исправляются, потому что тут приходится иметь дело с властью правительств.

Конструктивизм картезианства породил подход⁽¹⁷⁾, согласно которому хороши только те правила, которые врожденны или выбраны сознательно, тогда как все остальное - результат случая или каприза. В самом деле, когда говорят: "Это всего лишь культура", то часто имеют в виду нечто изменяемое по чьей-то воле, произвольное, поверхностное и необязательное. Однако на самом деле цивилизация оказывается возможной в основном благодаря подчинению врожденных животных инстинктов нерациональным обычаям, в результате чего возникают упорядоченные человеческие группы все больших размеров.

Процесс культурной эволюции

Культурная эволюция не является продуктом разума, сознательно проектирующего институты, но представляет собою результат процесса, в котором культура и разум развиваются в постоянном взаимодействии и переплетении. Это, кажется, теперь начинают понимать. *Вероятно, имеется не более оснований утверждать, что мыслящий человек создал свою культуру, чем утверждать, что культура создала его разум.*⁽¹⁸⁾ Я неоднократно имел повод подчеркивать, что ошибочный взгляд глубоко укоренился в нашем сознании благодаря ложной дихотомии "естественного" и "искусственного", которую мы унаследовали от древних греков⁽¹⁹⁾. Структуры, сложившиеся в результате традиционной практики, не могут считаться естественными, то есть генетически предопределенными, равно как и искусственными, то есть продуктами интеллектуального творчества. Они - результат своего рода отсева⁽²⁰⁾, в процессе которого остаются группы, получившие пре-

имущества перед другими в результате практики, выбранной ими по неизвестным, а иногда совершенно случайным причинам. Мы знаем теперь, что заученные привычки у животных, например, птиц и в особенности у обезьян, не только передаются через механизм имитации и что не только целые "культуры" могут развиваться в отдельных группах животных⁽²¹⁾, но и приобретенные культурные признаки могут влиять на физиологическую эволюцию. Так происходит, очевидно, с языком: первые признаки его появления превращают лучшую способность индивида к артикуляции в большое преимущество, благоприятствуя тем самым генетическому отбору пригодного речевого аппарата.⁽²²⁾

Почти все работы на эту тему указывают, что "культурная эволюция" охватывает примерно 1% времени существования *Homo sapiens*. Что касается культурной эволюции в узком смысле слова, то есть быстрого и все ускоряющегося развития цивилизации, это достаточно верно. Опираясь, в отличие от генетической эволюции, на наследование приобретенных признаков, культурная эволюция идет очень быстро и с некоторого момента оттесняет генетическую. Но это вовсе не означает, что ее направляет развитой мозг. Механизм культурной эволюции действует не с появления *Homo sapiens*, но в течение долгого времени существования рода человеческого и его гоминидных предков. *Повторим еще раз: культуру и сознание связывают отношения взаимодействия, а не преемственности.* Признав это, мы обнаруживаем, что знаем очень мало о том, как эта эволюция происходила. Имея так мало "археологических следов" этого развития, мы вынуждены реконструировать его, делая догадки в духе шотландской школы моральной философии XVIII века. Факты, о которых мы почти ничего не знаем, касаются эволюции правил поведения, управляющих структурами и функционированием небольших человеческих групп, в виде которых существовала и развивалась человеческая раса. Изучение еще сохранившихся примитивных

народов мало что может нам дать. Хотя метод исторических догадок выглядит в наше время подозрительным, все же он может быть полезен: если мы не знаем, как обстоит дело, попробуем хотя бы себе представить, как оно могло обстоять. При изучении эволюции общества, языка и сознания мы сталкиваемся с одной и той же трудностью: самый важный момент в культурной эволюции - укрощение дикаря - имел место задолго до начала писаной истории. Это была культурная эволюция, которую претерпел только человек, и этим он теперь отличается от других животных. Как сказал сэр Эрнст Гомбрич, "история цивилизации и культуры была по преимуществу историей подъема человека от состояния животного к общественному бытию, культивированию искусств, усвоению культурных ценностей и свободному использованию разума"⁽²³⁾.

Чтобы понять это развитие, мы должны полностью отвергнуть концепцию, согласно которой развитие культуры оказалось возможным потому, что человек наделен разумом. Человека действительно отличает способность к имитации и к передаче приобретенных им знаний. Вероятно, с самого начала он был наделен особой способностью обучаться тому, что следует, и даже в еще большей мере - чего не следует делать в тех или иных обстоятельствах. И многое, если не большую часть того, чему он выучился, он, по-видимому, приобрел, постигая смысл этих слов.⁽²⁴⁾ Правила личного поведения, позволявшие ему приспособливаться в его деятельности к окружающему миру, были для него безусловно важнее знаний о поведении прочих вещей. Иными словами, человек чаще обучался правильным поступкам без понимания того, отчего они правильны, да и по сей день обычаи часто служат ему надежнее, чем понимание. Другие объекты атрибутировались для человека главным образом тем, как ему следует вести себя по отношению к ним. Репертуар выученных правил, говоривших человеку, что правильно и что неправильно делать в тех или иных обстоятельствах, постепенно раз-

вивал в нем способность приспосабливаться к меняющимся условиям, и в особенности сотрудничать с другими членами группы. Так традиция поведения, существующая независимо от усваивающего ее индивида, стала управлять жизнью людей.⁽²⁵⁾ И лишь когда в наборе заученных правил поведения вместе с классификациями объектов появляются модели окружающей среды, позволяющие предвидеть и предусмотреть в практике внешние события, появляется то, что мы называем разумом.⁽²⁶⁾ Весьма вероятно, что в *системе правил поведения воплощено гораздо больше ума, чем в мыслях человека о его окружении.*

Поэтому неверно представлять человеческий мозг как завершающее звено в созданных эволюцией иерархических структурах, в свою очередь породившее культуру. Сознание укоренено в традиционной безличной структуре заученных правил, а способность сознания упорядочивать опыт есть благоприобретенная копия культурных моделей, которые каждое индивидуальное сознание получает готовыми. *Человеческий мозг есть орган, способный усваивать, а не проектировать культуру.* Этот "мир-3", как его назвал сэр Карл Поппер⁽²⁷⁾, всегда осуществляемый миллионами участвующих в нем сознаний, есть результат эволюционного процесса, весьма отличного от биологической эволюции мозга, сложная структура которого включается в работу там, где существует культурная традиция для усвоения. Иначе говоря, сознание может существовать только как часть другой независимо существующей структуры или порядка, хотя сам этот порядок продолжает существовать и развиваться, лишь поскольку миллионы сознаний постоянно усваивают и модифицируют его по частям. Если мы это понимаем, то должны сосредоточить наше внимание на том процессе отбора преуспевающих родов деятельности, который социальная биология постоянно упускает из виду. Это третий и самый важный источник того, что в заглавии этого раздела я назвал гуманитарными ценностями. Мы знаем о них очень мало, но как раз о нем я теперь в

основном собираюсь говорить. Перед этим, однако, я коснусь некоторых методологических проблем, которые возникают при попытке анализировать развитые и сложные структуры.

Эволюция самовоспроизводящихся сложных структур

Мы понимаем теперь, что *все* устойчивые структуры уровнем выше атома, вплоть до таких, как мозг или общество, суть результаты селективной эволюции и могут быть объяснены в соответственных терминах⁽²⁸⁾ и что самые сложные из них поддерживают свое существование путем постоянного приспособления к меняющемуся окружению. "Куда бы мы ни взглянули, мы повсюду обнаруживаем эволюционные процессы, ведущие к диверсификации и возрастающей сложности" (Николис и Пригожин, см. прим. 33). Эти изменения структуры доставляют ее элементы, обладающие столь регулярным поведением и в такой мере способные следовать правилам, что их индивидуальная активность восстанавливает порядок целого, когда он нарушается внешними влияниями. Мне уже приходилось обозначать все это понятием двойной концепции эволюции и социального порядка⁽²⁹⁾, позволяющим объяснить устойчивость таких сложных структур не в терминах простой концепции однонаправленного причинно-следственного перехода, но более сложным взаимодействием, которое профессор Дональд Кемпбелл назвал обратной причинностью.⁽³⁰⁾

Такой взгляд резко меняет наш подход к объяснению подобных сложных явлений и самые наши представления о них. В частности, теперь уже нет оснований во что бы то ни стало искать количественные зависимости, оказавшиеся в свое время столь эффективными при установлении связей между двумя-тремя переменными: они не слишком полезны при интерпретации самовоспроизводящихся

структур, существующих только благодаря присущей им способности поддерживать себя.⁽³¹⁾ Одна из самых важных в обществе самовоспроизводящихся систем - система диверсифицированного разделения труда, в которой люди приспособливают свои занятия друг к другу, даже не зная друг друга лично. Адам Смит был первым, кто понял, что именно эта система лежит в основе современной цивилизации. Он интерпретировал это в терминах механизма обратной связи, предвосхитив одну из основных концепций кибернетики.⁽³²⁾ Некогда популярное уподобление социальных явлений процессам, протекающим в живом организме, с помощью которого пытались объяснить неизвестное методом аналогии с другим неизвестным, теперь уступило место теории систем, развитой другим моим венским другом Людвигом фон Берталанфи и его многочисленными последователями.⁽³³⁾ Теория систем обнаружила общие черты различных сложных структур, которыми занимаются также теория информации и семиотика.

В частности, чтобы объяснить экономические аспекты больших социальных систем, мы должны обратиться скорее к аналогии с водным потоком, который как целое постоянно приспособливает себя к новым обстоятельствам, почти неизвестным его элементарным участникам, а не к гипотетическому состоянию статического равновесия, исчерпывающим образом описанному набором данных. Численные измерения, которыми большинство экономистов заняты еще и теперь, могут представлять интерес только для истории. Для теоретических объяснений самовосстанавливающихся структур количественные данные важны не более чем для зоологии человека - вопрос о том, почему желудки, печени и сердца людей, прооперированных в анатомическом театре, столь различны и так редко совпадают по форме и размерам с тем, что им приписывают учебники.⁽³⁵⁾ На практике эти величины почти ничего не говорят нам о функциях системы.

Напластование правил поведения⁽³⁶⁾

Но вернемся к нашей центральной теме. Различия в правилах, сложившихся в результате развития каждого из трех несхожих между собой процессов, привели к *суперпозиции (наложению) не трех, а гораздо большего числа слоев*, в силу традиции сохранившихся от прежних этапов культурной эволюции. В результате современного человека буквально раздирают конфликты, увлекающие его по пути дальнейших и все ускоряющихся перемен. Внизу, конечно, лежат прочные, мало изменившиеся инстинкты, генетически наследуемые и определяемые физиологической структурой человека. Затем располагаются остатки последовательных типов социальных структур, через которые человек прошел: правила, вовсе не выбранные человеком сознательно, но распространившиеся и закрепившиеся благодаря деятельности, благоприятствовавшей в прошлом определенным группам, экспансии которых, возможно, в большей мере служило привлечение неофитов, чем более активное размножение. На самом же верху находится тонкий слой правил, сознательно отобранных или модифицированных ради известных целей.

Переход группы к оседлой общине, а затем к открытому обществу и цивилизации совершили люди, научившиеся для достижения общей цели подчиняться одним и тем же абстрактным правилам, а не враждебным инстинктам. Врожденные естественные стремления соответствовали условиям жизни маленькой группы; на этой стадии сложилась структура нервной организации вида *Homo sapiens*. Эта врожденная структура, свойственная человеческой природе в течение, может быть, пятидесяти тысяч поколений, была приспособлена для жизни, в корне отличной от той, которую человек создал для себя за последние пятьсот, а для большинства из нас даже сто поколений. По-видимому правильной приравнять "естествен-

ные" инстинкты человека к животным инстинктам, чем считать их специфически человеческими "хорошими" инстинктами. В самом деле, использование термина "естественный" с оттенком похвалы вводит в заблуждение, потому что одна из главных задач усвоенных позднее правил состоит как раз в подавлении естественных, врожденных инстинктов - настолько, чтобы сделалось возможным общество в современном широком понимании этого слова. Мы до сих пор склонны полагать, что все естественное непременно хорошо, между тем в обществе, взятом как целое, это часто совсем не так. Человека делает добрым не природа и не разум, а традиция. Биология не предполагает особенного гуманизма. Но чтобы образовать более крупные сообщества, группы должны обладать некоторым сходством; точнее говоря, не обладающие таким сходством искореняются теми, кто им обладает. И хотя мы все еще наделены большинством свойств примитивного человека, он не был наделен всеми нашими, во всяком случае теми, которые сдерживают наши атавизмы и делают возможной цивилизацию. Раньше в характере человека доминировал инстинкт присвоения и прямого удовлетворения потребностей; теперь его место заняла готовность подчиниться заученным правилам, которые сдерживают естественные инстинкты, не пригодные для жизни в условиях открытого общества. Против этой "дисциплины" (или, говоря привычными нам словами, системы правил поведения) человек все еще иногда бунтует.

Мораль, поддерживающая жизнь открытого общества, не служит улавлению человеческих чувств (эволюция не ставит себе такой цели), а лишь подает сигналы, напоминающие человеку, что бы он должен был делать в обществе, в котором жили его далекие предки. До сих пор нами еще недостаточно понято, что культурная селекция исторически недавно заученных правил необходима в основном для того, чтобы подавить врожденные навыки поведения, соответствовавшие жизни охотников и собира-

телей, живших мелкими группами по 15-40 человек, члены которых безоговорочно подчинялись вождю и защищали свою территорию от враждебных соседей. Начиная с этой стадии прогресс был достигнут маргинализацией, или подавлением врожденных правил поведения, их вытеснением новыми правилами, которые сделали возможной координацию деятельности более крупных групп. Большинство шагов в эволюции культуры было сделано индивидами, которые порывали с традиционными правилами и вводили в обиход новые формы поведения. Они делали это не потому, что понимали преимущества нового. На самом деле новые формы закреплялись лишь в том случае, если принявшие их группы преуспевали и росли, опережая прочие.⁽³⁷⁾ Нас не должно удивлять, что эти правила часто кодировались в форме магии или ритуала. Чтобы быть принятым в группу, надо было соглашаться на все ее правила, хотя мало кто понимал значение каждого из них. В каждой группе существовал только один способ себя вести, и редко делались попытки провести различие между его эффективностью и моральной предпочтительностью.

Привычные правила и экономический порядок

Было бы интересно проследить в терминах правил поведения последовательные виды экономического порядка, через которые прошла цивилизация. Не имея возможности здесь этим заняться, я, однако же, замечу, что эволюция стала возможной главным образом благодаря ослаблению запретов. Это была эволюция индивидуальной свободы, развитие правил, скорее защищавших индивида, нежели указывавших, что ему надлежит делать. Не подлежит сомнению, что терпимость к сношениям между своими и чужаками, признание четко отграниченной частной собственности, особенно земельной,

принудительные договорные обязательства, конкуренция между ремесленниками, производящими одно и то же, вариации некогда установленной обычаем цены, денежный заем (особенно процентный) - все это начиналось как нарушение обычных правил, отклонение от приличий. При этом нарушители закона, пролагатели новых путей, конечно же, не руководствовались сознанием того, что новые правила будут благоприятны для общества. Нет, они просто начинали практиковать нечто новое и выгодное для них самих - и лишь потом оказывалось, что это выгодно и для всей их группы. Дж.И.Паф, разумеется, вполне прав, когда пишет: "В примитивном обществе кол-лективная собственность есть образ жизни. Она распро-страняется не только на продовольствие, но и на все другие ресурсы. В результате редкие ресурсы распределяются между всеми приблизительно в соответствии с потребностями. Такое поведение может отражать некоторые врожденные и присущие единственно человеку ценности, которые сложились в эпоху перехода к охотничьему хозяйству".⁽³⁸⁾ Пожалуй, это описание достаточно точно воспроизводит происходившее на указанной стадии. Но для того, чтобы переход к рыночной экономике и открытому обществу оказался возможным, эти обычаи опять должны быть отброшены. Путь этого перехода состоял из постоянных нарушений такой солидарности, управлявшей малыми группами и платившей негодованием своим нарушителям. Тем не менее таковы были шаги по направлению почти ко всем компонентам того, что мы теперь называем цивилизацией. Самая большая перемена, которую мы только отчасти переварили, произошла при переходе от общества, где люди знали друг друга в лицо⁽³⁹⁾, к обществу, которое сэр Карл Поппер справедливо назвал абстрактным⁽⁴⁰⁾. В этом последнем людям уже не нужно знать друг друга; остаются только абстрактные правила и безличные сигналы, регулирующие отношения между посторонними. Это делает возможной такую степень специализации, кото-

рую человеку не под силу охватить мысленным взором во всем объеме.

Даже теперь огромное большинство людей, куда попадают и многие экономисты, не понимают, что это экстенсивное разделение труда, основанное на широком рассеянии информации, оказалось возможным исключительно благодаря использованию этих безличных сигналов, которые посылает по ходу своей работы рынок и которые подсказывают людям, что им надлежит делать для приспособления своей деятельности к неизвестным заранее событиям и обстоятельствам. В экономической системе с глубоким разделением труда у людей не может быть общих целей, а только общие правила поведения. Но именно такой подход большинство пока отказывается принять.

Вовсе не то, что инстинктивно признается правильным, но и не то, что рационально определяется как служащее искомым целям, а именно унаследованные традицией правила, нечто среднее между разумом и инстинктом, чаще всего наиболее благоприятны для общества. Господствующий в наше время конструктивистский подход именно это и отказывается принять. Если современный человек обнаруживает, что врожденные инстинкты не всегда ведут его в правильном направлении, он по крайней мере льстит себя мыслью, что именно его разум указал ему иной род поведения, надежнее служащий присущим его натуре ценностям. Однако концепция, согласно которой общественный порядок сознательно сконструирован для службы врожденным желаниям человека, ошибочна потому, что без культурной эволюции, протянувшейся между инстинктом и способностью к рациональному мышлению, человек не располагал бы необходимым для второго разумом.

Человек принял новые правила поведения не потому, что был разумен, - он стал разумен, подчинившись новым правилам поведения. Важнейшая и интуитивно ясная мысль (которой столь многие рационалисты сопротивля-

ются и даже клеймят ее как суеверие) состоит в том, что полезнейшие из человеческих институтов, от языка до морали и закона, вовсе не были изобретены человеком сознательно - недаром он и сегодня не понимает, зачем их надо сохранять, если они не удовлетворяют ни его разум, ни его инстинкт. Основные инструменты цивилизации - язык, мораль, закон и деньги - суть результат не проекта, а спонтанного развития - и вот два последних из этих инструментов оказались коррумпированы, оттого что стали безраздельной собственностью захватившей их организованной власти.

Возможно, одна из важнейших задач нашего разума (которую левые все еще клеймят как ретроградную апологетику) состоит в том, чтобы вскрыть значение тех правил, которые никто не придумывал намеренно, но которые ведут к возникновению порядка, превосходящего наше понимание. Я уже указывал, что ведущая человека жажда наслаждений является, конечно, не венцом и целью эволюции, а всего лишь сигналом, в примитивных условиях побуждавшим человека делать необходимое для выживания группы, а в настоящее время эту свою функцию утратившим. Таким образом, конструктивистские теории утилитаризма, выводящие правила поведения из стремления человека к удовольствию, совершенно неверны. Демографический взрыв сделался возможен благодаря тому, что современные люди научились следовать определенным правилам. Но я совсем не уверен в том, что при этом возросло и количество наслаждений, приходящихся на долю каждого или хотя бы некоторых.

Дисциплина свободы

Человек развился не в условиях свободы. Член маленькой группы, принадлежность к которой равносильна для него выживанию, может быть кем угодно - только не свободным существом. Свобода - артефакт цивилизации,

избавивший человека от оков малой группы, внезапным настроем которой вынужден подчиняться даже ее лидер. Свобода сделалась возможной благодаря постепенной эволюции *дисциплины цивилизации, которая есть в то же время дисциплина свободы*. Путем установления абстрактных безличных правил она защищает индивида от произвола и насилия со стороны других, позволяет ему отгородить и обжить защищенное от вторжения пространство, где он может распоряжаться своими знаниями для достижения своих собственных целей. Нашей свободой мы обязаны ограничениям свободы, "ибо кто может быть свободен, когда всякий волен помыкать им по своей прихоти?" (Джон Локк, 2nd Treatise, sect. 57).

Великая перемена, создавшая все менее поддающийся постижению порядок общества, для поддержания которого человек должен подчиниться заученным правилам, часто противоречащим его врожденным инстинктам, состоит в переходе от общества личных контактов (или по крайней мере от общества малых групп, где все могли опознать друг друга) к открытому абстрактному обществу, скрепленному не общими целями, а подчинением общим для всех абстрактным правилам.⁽⁴¹⁾ Вероятно, труднее всего укладывается в человеческом сознании мысль о том, что единственные общие ценности открытого и свободного общества суть не конкретные цели, а лишь общие абстрактные правила поведения, которые обеспечивают постоянное поддержание столь же абстрактного порядка. Смысл же этого порядка состоит только в том, чтобы гарантировать индивиду лучшие условия для достижения его личных целей, но ни в коем случае не ставить перед ним каких-либо конкретных задач.⁽⁴²⁾

Поведение, необходимое для поддержания жизни маленькой группы охотников и собирателей, в корне отлично от поведения, которого ждут от человека в открытом, основанном на обмене обществе. Но если на приобретение и генетическое закрепление первого типа поведения у человечества уже ушли сотни тысяч лет, то

для появления второго типа поведения необходимым условием стало не только заучивание новых правил, но и подавление с помощью некоторых из них инстинктивных реакций, более не соответствующих открытому обществу. Поддерживает эти новые правила отнюдь не сознание того, что они более эффективны. *Наша экономическая система не является результатом работы нашего интеллекта: его возможности недостаточны для этого.* Мы натолкнулись на нее, и она увлекла нас на невообразимую высоту, при этом разбудив в нас те самые амбиции, которые грозят теперь эту систему разрушить.

Такой ход развития должен быть совершенно непредставим для тех, кто признает существование только врожденных инстинктов, с одной стороны, и сознательно задуманных систем правил - с другой. Но если что-либо можно утверждать с полной определенностью, так это то, что ни один человек, не знакомый с рыночной системой, не сумел до сих пор придумать экономический порядок, способный прокормить человечество при его нынешней численности.

Обменное общество, ведомое и координируемое широчайшим разделением труда и вариабельностью рыночных цен, оказалось возможным благодаря постепенному распространению определенных моральных принципов, которые теперь приняты большинством людей на Западе. Эти принципы были с неизбежностью усвоены там, где население состояло из независимых фермеров, ремесленников и торговцев, их слуг и подмастерьев, приобщенных к ежедневному опыту наставников. В их этике высоко ценился человек бережливый, трудолюбивый, думающий о будущем своей семьи и своего дела и сколачивающий капитал не для будущего потребления, а для того, чтобы заслужить уважение сограждан, преследующих те же цели.⁽⁴³⁾ Рыночный порядок поддерживали тысячи индивидов, для которых все эти новые установления стали рутинной, а не случайные преуспевающие новаторы, которым эти тысячи подражали. Их нравы

предполагали обслуживание не ближайших соседей-знакомых, а неизвестной им массы с неизвестными заранее потребностями. Не конкретная общественная польза, а финансовая выгода сделалась не только оправданием, но и причиной роста общего богатства.

Проявления подавленных первичных инстинктов

В наше время, однако, все большее число индивидов на Западе воспитывается в больших организациях и поэтому совершенно не знакомо с правилами рынка, сделавшими возможным современное открытое общество. Эти люди не понимают рыночной экономики; они никогда не руководствовались правилами, на которых она зиждется, и эти правила кажутся им иррациональными и аморальными. Они часто видят в рыночной системе лишь произвольную структуру, поддерживаемую зловещими силами. В результате подавленные врожденные инстинкты опять выходят на поверхность. Требование справедливого распределения, при котором организованная власть решает, кому что причитается, есть в точном смысле этого слова *атавизм*, восходящий к первичным эмоциям человека. К этим эмоциям и апеллируют пророки, моралисты и конструкторы, предлагающие план сознательного построения общества нового типа.⁽⁴⁴⁾

Но хотя все они вызывают к одним и тем же эмоциям, их аргументы принимают весьма разнообразные и в известном смысле почти противоречивые формы. Одни предлагают вернуться к правилам поведения далекого прошлого, которые до сих пор милы сердцам многих людей. Другие предлагают сконструировать новые правила, которые будут больше соответствовать врожденным стремлениям индивида. Конечно, религиозные пророки и этические философы во все времена были реакционерами, защищавшими старые принципы против новых. В самом

деле, почти повсюду в мире мораль, проповедуемая пророками и философами, препятствовала развитию открытой рыночной экономики еще прежде, чем эту роль взяли на себя правительства. *Мы должны признать, что современная цивилизация оказалась возможной в основном благодаря пренебрежению предписаниями этих негодующих моралистов.* Как хорошо заметил французский историк Жан Беклер, "развитие капитализма обязано своим зарождением и смыслом политической анархии".⁽⁴⁵⁾ Так было в средние века в Европе. Сюда эта идея попала из Древней Греции, где (тоже в какой-то мере благодаря политической анархии) не только были открыты личная свобода и частная собственность⁽⁴⁶⁾, но и обнаружено, что они неотделимы друг от друга⁽⁴⁷⁾; это открытие и привело к созданию первой цивилизации свободных людей.

Совершенно ясно, что когда пророки и философы, от Моисея до Платона и св. Августина, от Руссо до Маркса и Фрейда, поднимали голос против господствующей морали, никто из них даже не догадывался, до какой степени практика, которую они осуждали, сделала возможной их же самих породившую цивилизацию. Они не уяснили себе, что система конкурентных цен и вознаграждений, указывающая индивидам, что им надлежит производить, как раз и сделала возможной ту разветвленную специализацию, при которой одни люди знают, как им наилучшим образом обслужить других, о существовании которых они могут не знать, используя для этого возможности, о доступности которых у них тоже нет прямых сведений. Пророки и философы не понимали и того, что осуждаемые ими моральные представления были не столько результатом эволюции рыночной экономики, сколько ее причиной.

Но печальнейшим заблуждением старых пророков было их убеждение в том, что интуитивно постигаемые и обожествляемые человеком этические ценности вечны и неизменны. Это и лишило их возможности осознать, что

именно правила поведения служат установлению общественного порядка и что общество обязательно найдет необходимым в целях самосохранения навязывать людям эти свои правила, но вовсе не общество с заданной структурой создает соответствующие этой структуре правила, а сами эти правила, практикуемые сначала немногими, затем заимствуемые большинством, создают общество данного вида. И традиция есть отнюдь не константа, но изменяющаяся во времени функция селективного процесса, направляемого не разумом, а успехом. Она меняется, но ее редко удается изменить сознательно. Культурный отбор — не рациональный процесс; он не направляется разумом, а создает разум.

Впрочем, наша вера в неизменность и постоянство моральных правил до известной степени поддерживается тем наблюдением, что мы сами не можем ни спроектировать моральной системы, ни изменить ее как целое.⁽⁴⁸⁾ Мы по-настоящему не понимаем, каким образом эта система поддерживает упорядоченность действий, от которой зависит координация деятельности многих миллионов.⁽⁴⁹⁾ И именно потому, что мы обязаны нашим общественными порядком традиции неких лишь отчасти постигаемых нами правил, *всякий прогресс должен основываться на традиции*. Все, что мы строим, мы должны строить на традиции и можем только пытаться поправить то, что она нам поставляет.⁽⁵⁰⁾ Только признав конфликт между данным правилом и всей остальной нашей моральной системой, можем мы оправдать наш отказ следовать установленному правилу. Даже успех новшества, введенного нарушителем некоего правила, и доверие к нему со стороны его последователей должны быть куплены ценой скрупулезного соблюдения большинства существующих правил. Легитимизируются только те новые правила, которые в конце концов получают одобрение всего общества, и не путем формального голосования, а путем постепенного их распространения через признание. И хотя мы должны постоянно пересматривать наши правила и

быть готовыми усомниться в любом из них, мы можем делать это только исходя из их последовательности или совместимости с целостной системой прочих правил, исходя из эффективности их вклада в формирование того же самого всеобъемлющего порядка, которому служат и все другие правила.⁽⁵¹⁾ Таким образом, всегда и несомненно имеется место для поправок и улучшений, но мы должны не полностью перепроектировать всю систему, а лишь развивать то, что в сущности остается для нас не вполне постижимым.

Поэтому и последовательное изменение морали является не ее упадком, а неременным условием дальнейшего развития общества свободных людей, хотя новшества часто и возмущают устоявшиеся представления. Возникающие при этом недоразумения нагляднее всего выразились в распространенном смешении понятий "альтруизм" и "мораль" и постоянного злоупотребления первым из них (чем особенно грешат социобиологи⁽⁵³⁾) для обозначения всякого действия человека на пользу обществу, но в ущерб себе. Этика - отнюдь не дело свободного выбора. Мы не создаем и не можем создавать ее. Быть может, у нас есть только одно врожденное свойство - страх перед знаками неодобрения со стороны ближних. Правила, которые мы учимся соблюдать, суть результат культурной эволюции. Мы можем попытаться улучшить систему правил, устраняя ее внутренние противоречия или ее конфликт с нашими эмоциями. Но наш инстинкт и интуиция не дают нам права отвергать какое-либо требования морального кодекса, и только ответственное суждение о нем в контексте других правил делает морально легитимным его нарушение.

Если, однако, говорить о современном обществе, то в нем нет места так называемой естественной доброте, потому что отпавляясь от этого врожденного инстинкта человек никогда бы не построил цивилизацию, способную обеспечить жизнь такому многочисленному населению. Чтобы добиться этого, человеку пришлось расстать-

ся со многими чувственными побуждениями, служившими добру в малых группах, и пойти на жертвы, которые были ему ненавистны - но которых требовала дисциплина свободы. Абстрактное общество покоится на заученных правилах, а не на преследовании всеобщих благих и сознательно выбранных целей. Желание делать добро знакомым сулит немного пользы общине в целом. Гораздо эффективнее в этом смысле соблюдение абстрактных и по видимости бесцельных правил. Но как раз это почти не приносит удовлетворения нашим глубоко укоренившимся чувствам, а если и приносит, то лишь через знаки уважения со стороны ближних.⁽⁵⁴⁾

Эволюция, традиция и прогресс

До сих пор я старательно избегал утверждения, что эволюция идентична прогрессу. Но уяснив себе, что именно эволюция традиции сделала возможной цивилизацию, мы по крайней мере можем сказать, что спонтанная эволюция есть необходимое, если не достаточно, условие прогресса. И хотя очевидно, что прогресс вызвал к жизни много такого, чего мы не предвидели и что нам не нравится, но вместе с тем он дал непрерывно возрастающему населению планеты и все то, к чему люди в основном стремятся. Мы часто недовольны им потому, что с новыми возможностями возникают и новые дисциплинарные ограничения. *Человек цивилизовался в значительной степени вопреки своей воле.* Но такова цена, которую пришлось заплатить за возможность иметь большее число детей. Нас особенно раздражает экономическая дисциплина, и мы часто упрекаем экономистов в том, что они преувеличивают значение экономической стороны жизни. Непременные правила игры в свободном обществе требуют от нас много такого, что кажется нам неприятным: мы должны конкурировать с другими, мириться с тем, что

другие могут оказаться богаче нас и т.п. Но было бы неверно думать, что экономисты хотят все подчинить экономическим целям. Строго говоря, любые окончательные виды суть не экономические. Наши так называемые экономические цели по большей части являются промежуточными, сообщающими нам о том, каким образом мы можем лучше служить другим людям в осуществлении их заведомо неэкономических намерений.⁽⁵⁵⁾ И тут именно рыночная дисциплина вынуждает нас рассчитывать наш бюджет так, чтобы ответственно использовать наши средства для достижения наших же целей.

К несчастью, общественно полезные достояние и занятость распределяются между людьми как угодно, но только не в соответствии с каким бы то ни было принципом справедливости. Столь же мало способна внести сюда справедливости центральная власть, раздавая индивидам заказы на работу и вознаграждая их позднее за изобретательность и преданность делу, но тут же лишая возможности использовать их знания для достижения их собственных целей. Всякая попытка привести вознаграждение в соответствие с нашими атавистическими представлениями о распределительной справедливости сделает невозможным эффективное использование рассеянных индивидуальных знаний и разрушит общество, которое мы называем плюралистическим.

Я не отрицаю, что прогресс, вероятно, идет быстрее, чем нам бы того хотелось, и мы, пожалуй, лучше усваивали бы его результаты, будь он медленнее. Но, к сожалению, *прогресс нельзя дозировать*, а потому нельзя дозировать и экономический рост. Все, что в наших силах, - создать для него благоприятные условия и надеяться на лучшее.⁽⁵⁶⁾ Прогресс можно стимулировать или подавлять с помощью определенной политики, но никто не может точно предсказать последствий таких мер; крайне самонадеянно было бы думать, что мы знаем, каковы предпочтительные пути прогресса. Направляемый прогресс перестает быть прогрессом. К счастью, история ци-

визации разоблачила идею коллективно контролируемого прогресса; иначе он был бы попросту удушен.

Я уже слышу, как наши современные интеллектуалы мечут в эту апологетику традиции свою убийственную молнию - обвинение в консерватизме мысли. Пусть так, но у меня нет ни малейших сомнений, что именно моральные традиции, на основе которых одни общественные группы получают преобладание над другими, в большей мере чем интеллектуалы со своими проектами сделали возможным прогресс в прошлом и обеспечат его в будущем. Сводить эволюцию к тому, что мы в состоянии предвидеть, равносильно попыткам остановить прогресс. И именно благодаря создаваемой свободным рынком благоприятной атмосфере обладающие преимуществами новшества имеют шанс вытеснить старое.

*Конструирование новой
морали в угоду
старым инстинктам: Маркс*

Подлинными лидерами среди реакционных общественных философов являются, несомненно, социалисты. В самом деле, социализм как целое есть результат возрождения первобытных инстинктов, при том что большинство теоретиков социализма слишком искушены, чтобы обманываться насчет возможности удовлетворить в новом обществе старые инстинкты путем прямого восстановления правил поведения примитивного человека. Поэтому эти рецидивисты мысли и кидаются в другую крайность, пытаясь выдать за новую мораль то, что служит инстинктивным томлениям далекого прошлого.

В частности, Карл Маркс совершенно не понимал того, каким образом соответствующие правила индивидуального поведения ведут к возникновению равновесного порядка в обществе как целом. Лучше всего это можно видеть на примере его критики хаоса капиталистического

производства. Выдвинутая Марксом трудовая теория стоимости помешала ему оценить социальную функцию цен, сообщающих человеку, чего от него ждет общество. Маркс напрасно потратил массу усилий, пытаясь выяснить физический смысл понятия стоимости. Это привело его к трактовке цены как функции издержек на рабочую силу. Иначе говоря, он понимал цену скорее как указание на прошлые затраты, чем как подсказку будущему производителю, что ему следует поставлять на рынок в расчете на успешную продажу. В результате марксисты до сих пор не способны понять самовоспроизводящейся рыночной системы, не видят, как селективная эволюция, не знающая направляющих ее законов, может создавать самонаправляющийся порядок. Помимо невозможности обеспечить с помощью центрального планирования эффективного общественного разделения труда, для которого необходимо постоянное приспособление миллионов людей к постоянно меняющимся событиям, марксова схема страдает еще иллюзорным представлением о том, что в обществе свободных индивидов, где лишь предлагаемое вознаграждение указывает людям род их деятельности, результаты общественного производства могут быть распределены в соответствии с каким-либо принципом справедливости.

Но если иллюзия социальной справедливости должна быть рано или поздно разоблачена,⁽⁵⁷⁾ то самым разрушительным из конструктивистских моральных идеалов оказывается эгалитаризм (в котором Маркса, конечно, обвинять нельзя). Эгалитаризм губительно разрушителен не только потому, что лишает индивидов тех единственных в своем роде сигналов, которые только и позволяют им рациональным образом направить свои усилия, но еще в большей мере потому, что исключает единственное побуждение, способное заставить свободных людей соблюдать моральные правила: избирательное уважение ближних. Фундаментальная предпосылка свободного общества, состоящая в том, что все должны судить друг

о друге и обращаться друг с другом согласно одним и тем же правилам (принцип равенства перед законом), в результате тяжелого недоразумения превратилась в эгалитаристское требование к правительству: обращаться с разными людьми по-разному, обрекая их в результате на одинаковое материальное положение. Это и есть единственное "справедливое" правило в социалистической системе, где власть использует принуждение, чтобы определять и род занятий, и вознаграждение каждого. Уравниловка с неизбежностью лишает индивида всякой возможности решать для себя, где и как следует ему включиться в систему всеобщей деятельности, и единственным источником порядка становится командный окрик.

Но точно так же, как моральные принципы создают институты, институты порождают моральные принципы. При существующей форме неограниченной демократии власть поставлена перед необходимостью раздавать блага различным группам населения и правительство вынуждено идти на уступки, разрушающие всякую мораль. В то время как осуществление социализма сводит на нет сферу частной нравственности, политическая необходимость потворствовать требованиям больших групп населения должна в конечном счете привести к полному вырождению и разрушению морали.

Всякая мораль зиждется на различии оценок, получаемых людьми от сограждан и отражающих степень подчиненности оцениваемых принятым моральным нормам. Именно это делает моральное поведение общественно ценным. Как и в отношении всех прочих действующих в обществе правил поведения, соблюдение которых делает человека членом этого общества, принятие правил морали влечет за собою их равную приложимость ко всем. Отсюда следует, что мораль сохраняется путем разделения людей на тех, кто соблюдает правила, и тех, кто их не соблюдает, независимо от того, какие побуждения двигают нарушителями. *Мораль предполагает стремление к совершенству и признание того, что одни продвигаются*

на этом пути далее, чем другие, причем она вовсе не интересуется вопросом о причинах этого неравенства, которые навсегда могут остаться неизвестными. Те, кто соблюдает правила, рассматриваются как лучшие, более ценные члены общества, которые могут не пожелать водиться с нарушителями. Без подобных санкций не будет и морали.

Я сильно сомневаюсь, что мораль может быть сохранена, если из порядочного общества не исключать тех, кто ее регулярно нарушает; для сохранения морали существенно даже, чтобы люди запрещали своим детям водиться с плохо воспитанными детьми. Возможен только один механизм моральных санкций: общество должно быть разделено на группы с установленными принципами допуска в них. Демократия может строить свою мораль на презумпции честности и порядочности, но не может отказаться от дисциплинарных санкций, не разрушив полностью моральные убеждения.

Совестливые и мужественные люди в редких случаях могут бросить вызов общественному мнению и игнорировать какое-либо правило, если они считают его неверным. Но при этом они должны доказать на деле свое уважение к господствующей моральной системе в целом неукоснительным соблюдением прочих правил. Систематическое нарушение моральных правил не может быть оправдано тем, что их постижимое обоснование отсутствует. Единственным критерием в наших суждениях о том или ином правиле является его согласованность (или несогласованность) с большинством других принятых в обществе правил.

Можно сожалеть о том, что человека иногда развращает среда, но это не превращает дурного человека в хорошего и не отменяет необходимости соответственного отношения к нему. Раскаявшийся грешник может заслужить прощение, но если он возьмется за старое, он по-прежнему должен рассматриваться как неполноценный член общества. Преступление не обязательно есть

результат бедности и не всегда может быть оправдано влиянием среды. Многие бедные честнее богатых, и мораль средних слоев, вероятно, выше морали богатых. Но нарушитель моральных правил должен нести моральное наказание даже и в том случае, если вести себя достойно он не обучен. И безусловно к лучшему, что людям часто приходится многому научиться, чтобы добиться перехода в иную общественную группу. Даже чисто моральное поощрение полагается не за намерения, а за дела.

В культуре, сформированной групповой селекцией, установление эгалитаризма должно привести к прекращению дальнейшей эволюции. Большинство, конечно, не держится эгалитаристских взглядов. Они возникают в условиях неограниченной демократии, когда правительству надо заручиться поддержкой даже самых низов. В то время как один из основополагающих принципов свободного общества гласит, что мы оцениваем людей по-разному в зависимости от их поведения, - и независимо от того, каковы были (никогда до конца не известные) причины их дурного поведения, - проповедники эгалитаризма настаивают на том, что ни один человек не лучше другого. Считается, что никто не виноват в том, что индивид таков, каков он есть, а ответственность за него несет "общество". Демагогия неограниченной демократии начинается с формулы "это не твоя вина", а затем, опираясь на сциентическую психологию, приходит к поддержке тех, кто требует доли в общественном богатстве, не подчиняясь при этом принятой в обществе дисциплине. Цивилизация поддерживается отнюдь не предоставлением "права на одинаковую заботу и уважение"⁽⁵⁸⁾ нарушителям общественных норм. Не в большей мере послужит поддержкой обществу и признание равных прав за любыми моральными убеждениями - на том основании, что ведь кто-то их разделяет. Например, право на кровную месть, детоубийство и даже воровство какими-то группами признается, но эти правила расходятся с моральными убеждениями, на которых покоится наше общество, и этого достаточно, чтобы их

отвергнуть. Членом общества с вытекающими отсюда правами человека делает его подчинение принятым в обществе правилам. Взгляды, полностью отличные от взглядов нашего общества, могут обеспечить человеку место в другом обществе, но никак не в нашем. Антропология может рассматривать все культуры и моральные системы как равноценные, но для поддержания нашего общества мы должны ценить наши - и предпочитать их прочим.

Наша цивилизация движется вперед, полностью используя бесконечное разнообразие человеческих особей - и оставив далеко позади прочие зоологические виды,⁽⁵⁹⁾ вынужденные, вообще говоря, приспосабливаться к какой-либо одной экологической нише. Культура создала величайшее разнообразие культурных ниш, в которых реализуется величайшее разнообразие врожденных или приобретенных людских дарований. И если мы собираемся извлечь пользу из всевозможных знаний и навыков людей в разных концах земли, мы должны сообщать им с помощью безличных сигналов рынка, как им лучше распорядиться своим интеллектуальным достоянием в их собственных и общих интересах.

В самом деле, трагической гримасой истории предстал бы поворот, при котором человек, обязанный своим быстрым прогрессом разнообразию индивидуальных способностей, вздумал бы блокировать свою эволюцию принудительным эгалитаризмом.

*Разрушение необходимых ценностей
в результате
научной ошибки: Фрейд*

Я, наконец, подхожу к проблеме, которая уже очень давно - и с каждым годом все больше - беспокоит меня, вселяя дурные предчувствия: к разрушению незаменимых ценностей общества по вине научной ошибки.⁽⁶⁰⁾ Нападки

на ценности идут не только со стороны социализма, хотя ошибки, которые я собираюсь рассмотреть, по большей части восходят к социализму. Социализм всего лишь находит себе поддержку в чисто научных ошибках - в области философии, социологии, права и психологии. В первых трех случаях источником ошибок оказывается в основном картезианский сциентизм и конструктивизм Огюста Конта.⁽⁶¹⁾ Логический позитивизм пытается показать, что все моральные ценности "лишены смысла" и чисто "эмоциональны"; он высокомерно игнорирует концепцию, согласно которой даже чисто эмоциональные реакции, отобранные биологической или культурной эволюцией, имеют огромное значение для внутреннего единства передового общества. Социология знания, питаясь из того же источника, аналогичным образом старается дискредитировать все моральные взгляды, утверждая, что за ними стоят материальные интересы их выразителей.

Мы, конечно, должны благодарить социологов за некоторые описательные работы, которые, впрочем, вполне могли бы быть выполнены антропологами и историками. Но должен признаться, мне кажется, что для существования общей теоретической социологии существует не больше оснований, чем для теоретического природоведения. Обе эти теоретические дисциплины осмыслены лишь до тех пор, пока они заняты определением различных классов природных и социальных явлений. Я вполне убежден, что социология знания, стремящаяся к тому, чтобы человечество тянуло себя вверх за волосы (показательно, что именно это выражение употребил биохевиорист Б.Ф.Скиннер), совершенно неверно изображает процесс роста знания. В настоящей работе я пытался показать, почему правовой позитивизм с его убеждением, что всякое правило должно выводиться из сознательного законодательного акта и что все концепции справедливости отражают чьи-то интересы, ошибается и концептуально, и исторически.⁽⁶²⁾

Но самая большая угроза культуре исходит от психиатров, пытающихся лечить людей путем высвобождения их инстинктов. Воздав должное моим венским друзьям Попперу, Лоренцу, Гомбричу и Берталанфи, я теперь должен, как это ни печально, допустить, что логический позитивизм Карнапа и правовой позитивизм Кельсена - далеко не самое худшее из того, что подарила нам Вена. Зигмунд Фрейд благодаря своему воздействию на образование стал, вероятно, величайшим разрушителем культуры. Хотя в его позднем труде "Цивилизация и недовольные ею"⁽⁶³⁾ он отмечает, что ни в малейшей степени не чувствует на себе отрицательных последствий своего учения, тем не менее его цель освободить людей от налагаемых на них культурой ограничений, высвободив их естественные побуждения, дала толчок самому пагубному наступлению на основы цивилизации. Начатое Фрейдом движение достигло своего пика лет тридцать назад, и выросшее за это время поколение было воспитано в духе его теорий. Я приведу лишь один яркий пример. Вот что говорит в своей работе 1946 года влиятельный канадский психиатр Дж.Б.Чизхолм, ставший впоследствии первым генеральным секретарем Всемирной организации здравоохранения (заметим, что эта работа была одобрена высшим американским правовым органом): "...Нужно искоренить некогда господствовавшую концепцию правильного и неправильного в обучении детей, поставить творческое и рациональное мышление на место веры прежних поколений в непреложные истины... поскольку большинство психиатров, психологов и многие другие заслуживающие уважения люди вырвались из цепей морали и научились наблюдать и думать свободно". По мнению Чизхолма, задача психиатров состоит в том, чтобы освободить человечество от "уродующего ярма представлений о добре и зле", от "извращенной концепции правильного и неправильного" и тем самым открыть ему дорогу в будущее.⁽⁶⁴⁾

Мы пожинаем теперь плоды этого посева. Неприрученные дикари, декларирующие свое отчуждение от цен-

ностей, которых они не постигли, и пытающиеся даже создать так называемую контркультуру, являются неизбежным результатом попустительского образования, освободившегося от бремени культуры, но зато наглядно показавшего, что *естественные инстинкты суть инстинкты дикаря*. Меня вовсе не удивило, когда я прочел в газете "Таймс" сообщение о том, что недавняя международная конференция старших офицеров полиции и других экспертов свидетельствует, что значительная часть современных террористов изучала социологию, политические и педагогические науки.⁽⁶⁵⁾ Чего можно ждать от поколения, сложившегося в течение тех пятидесяти лет, когда на английской интеллектуальной сцене доминировала фигура человека, публично заявлявшего, что он всегда был и останется имморалистом?

Мы должны быть благодарны судьбе за то, что еще прежде, чем этот поток окончательно размыл цивилизацию, появились и развиваются силы, противодействующие ему, - и как раз в той области, где разрушительное движение зародилось. В 1975 году профессор Дональд Кемпбелл, вступая в должность президента Американской психологической ассоциации, в своем обращении к ассоциации (названном им "Конфликты между биологической и социальной эволюцией") сказал: "Существующее сегодня в психологии общее допущение, согласно которому сформированные биологической эволюцией импульсы человека правильны и оптимальны как в личном, так и в социальном плане и что репрессивные и запретительные моральные традиции ошибочны, следует, по моему убеждению, теперь считать с научной точки зрения неверным. Основания так думать дают мне достижения в области популяционной генетики и эволюции социальных систем... Психология, возможно, помогает подорвать то, что может оказаться исключительно важными социально-эволюционными запретительными системами, которые мы пока еще не полностью понимаем".⁽⁶⁶⁾ Кемпбелл добавил: "Мы должны вербовать в психологию и пси-

хиатрию ученых, которые особенно склонны бросать вызов культурной ортодоксии”⁽⁶⁷⁾ Эта лекция Кемпбелла вызвала широкое возмущение⁽⁶⁸⁾, что уже само по себе дает нам представление о том, как глубоко укоренились фрейдистские идеи в современной психологической теории. И все же Кемпбелл не одинок. Аналогичные взгляды отстаивают, например, профессор Томас Шаш⁽⁶⁹⁾ в США и профессор Х.Дж.Эйсенк⁽⁷⁰⁾ в Великобритании. Так что не все еще потеряно.

Поворот

Я полагаю, что если наша цивилизация выживет (а это произойдет только в том случае, если она осознает свои ошибки), то наши отдаленные потомки назовут нашу эпоху временем суеверий, связанных главным образом с именами Карла Маркса и Зигмунда Фрейда. Люди будущего - я убежден в этом - увидят, что наиболее распространенные и прямо господствовавшие в XX веке идеи (идея плановой экономики со справедливым распределением; идея освобождения человека от репрессивной и условной морали; идея попустительного образования как пути к освобождению; идея замены рынка рациональной организацией, которую будет поддерживать орган с полномочиями к принуждению) были суевериями в строгом смысле этого слова. Эпоха суеверий есть время, когда люди воображают, что знают больше, чем они знают на самом деле. В этом смысле XX век оказался выдающейся эпохой суеверий, и причина здесь в том, что он существенно переоценил достижения науки - не в области сравнительно простых явлений, где, несомненно, наука достигла чрезвычайных успехов, но в сфере явлений сложных, где применение той же (при других обстоятельствах хорошо себя зарекомендовавшей) исследовательской техники привело к совершенно неверным выводам.

Ирония здесь состоит в том, что все эти суеверия в значительной мере восходят к Веку Разума, этому великому врагу всего того, что *сам он* рассматривал как суеверия. Если век просвещения обнаружил, что роль, отводимая в прошлом деятельному человеческому разуму, была слишком мала, то мы теперь обнаруживаем, что наш век взвалил на него непосильную для него задачу конструирования новых общественных установлений. То, что век рационализма, а за ним и современный позитивизм учили нас считать бессмысленными созданиями игры случая и человеческого каприза, оказалось во многих случаях фундаментом, на котором покоится наша способность рационально мыслить. *Человек никогда не был и не будет хозяином своей судьбы: самый разум его постоянно совершенствуется за счет того, что ведет его к неизвестному и непредвиденному, где приходится учиться новому.*

Завершая этот эпилог, я отчетливо сознаю, что он должен был бы стать прологом новой работы. Но я надеюсь, что мне самому доведется продолжить эти размышления.

ПРИМЕЧАНИЯ

ГЛАВА I

*Xenophon. *Hellenica*, I, vii, 12-16.

Немецкий перевод более ранней версии глав I и II этой книги появился под названием "Anschauungen der Mehrheit und Zeitgenossische Demokratie" в журнале "Ordo", XV-XVI, Dusseldorf und Munchen, 1965, и затем перепечатан в моей работе *Freiburger Studien*, Tubingen, 1969.

¹⁾Очень показательна статья в "Таймс" от 16 сентября 1968 года "Парламентская демократия теряет репутацию". Ее автор Сесил Кинг пишет: "Меня особенно беспокоит, что во всем мире падает авторитет демократических институтов. Столетие назад в передовых странах все были согласны, что парламентское правление - лучший вид правления. Но теперь все шире распространяется недовольство демократическим правлением. Никто не станет всерьез утверждать, что в Европе и Америке престиж парламента поднялся. Наоборот, репутация парламента упала так низко, что в его защиту находится только один аргумент: "Как бы ни был плох этот способ правления, другие еще хуже". Вот несколько других примеров критической литературы (объем которой все увеличивается): Robert Moss. *The Collapse of Democracy*. London, 1975; K.Sontheimer, G.Ritter et.al. *Der Überdruss an der Demokratie*. Koln, 1970; C.Julien. *La Suicide de la democratie*. Paris, 1972; Lord Hailsham. *The Dillemma of Democracy*. London, 1978.

²⁾Harold D.Lasswell. *Politics - Who get What, When,*

How. New York, 1936.

³⁾J.A.Schumpeter. Capitalism, Socialism and Democracy. New York, 1942, 3rd edn 1950.

⁴⁾Demosthenes. Against Leptines, 92. Loeb Classical Library, pp. 552-553.

См. также эпизод у Ксенофонта, из которого взят цитированный выше отрывок. Об этом же писал Лорд Актон: "Собравшиеся по важному делу афиняне говорили, что чудовищно запрещать им делать, что они хотят; нет такой силы, которая их остановит; они решили, что никакие обязанности не удержат их и что они не признают никакого закона, если не они сами его установили над собой. Так обретшие свободу жители Афин превратились в тирана". (Lord Acton. History of Freedom. London, 1907, p. 12).

⁵⁾Aristotle. Politics, IV, iv, 7. Loeb Classical Library, Mass. and London, 1932, pp. 304-305.

⁶⁾Giovanni Sartori. Democratic Theory. New York, 1965, p. 312. Отдел 7 главы II этой книги в высшей степени интересен в связи с данной темой.

⁷⁾R.Wollheim. A Paradox in the Theory of Democracy, in Peter Laslett and W.G.Gunciman (eds). Philosophy, Politics and Society. Oxford, 1962, p. 72.

⁸⁾George Burdeau. "Une survivance: la notion de constitution" in L'evolution du droit publique, études offertes à Achille Mestre. Paris, 1956.

⁹⁾Такое впечатление (во всяком случае это подтверждает M.J.C.Vile. Constitutionalism and the Separation of Power. Oxford, 1967, p. 217), что главный виновник тут Джеймс Милль, хотя в его опыте о правительстве трудно найти высказывание, по смыслу буквально совпадающее с этим. Но его влияние легко проследить в книге его сына Джона Стюарта Милля, где он пишет, что "нация не нуждается в том, чтобы ее защищали от ее собственной воли" (J.S.Mill. On Liberty, Everyman edn, p.67).

¹⁰⁾Американцы во время революции хорошо понимали этот дефект британской конституции, и один из самых

глубоких мыслителей в области конституционных проблем Джеймс Уилсон "отвергал доктрину Блэкстоуна о суверенитете парламента как устаревшую. Британцам [считал он] непонятна идея конституции, ограничивающей и инспектирующей действия законодательного собрания. Такое понимание конституции стало шагом вперед в науке о правлении, и его сделали американцы" (M.J.C.Vile. *op. cit.*, p. 158).

См. также статью "An Enviably Freedom" в *The Economist*, 2, April 1977, p. 38: "Таким образом, американская система представляет собой то, чем могла бы стать британская, если бы британцы не приняли доктрину абсолютного суверенитета парламента с ее побочной идеей (теперь уже ставшей почти мифической), что пострадавший гражданин может обратиться в парламента за восстановлением своих прав". Я, однако, сомневаюсь, что американцы решили проблему успешнее британцев. При ближайшем рассмотрении обе парадигмы, британская и американская, на самом деле оказываются чудовищными карикатурами на принцип разделения властей. В британском варианте орган правления от случая к случаю занимается законодательством, когда это требуется для достижения намеченных им целей, но при этом видит свою главную задачу в надзоре за текущей работой правительства. В американском варианте администрация не ответственна перед большинством представительного собрания, занятого в основном правительственными проблемами, а президент в течение всего своего срока может не иметь поддержки большинства. Долгое время на эти дефекты не обращали внимания под тем предлогом, что системы "работали", но теперь они больше не работают. Мера власти британского парламента можно оценить по такому примеру: если бы он придавал большое значение тому, что я о нем здесь пишу, то меня могли бы заключить за оскорбление парламента в Тауэр".

¹¹⁾J.L.Talmon. *The Origins of Totalitarian Democracy*. London, 1952; R.R.Palmer. *The Age of Democratic*

Revolution. Princeton, 1959.

¹²⁾Е. Heimann. "Rationalism, Christianity and Democracy". Festgabe für Alfred Weber. Heidelberg, 1949, p. 175.

¹³⁾Wilhelm Hennis. Demokratisierung: Zur Problematik eines Begriffs. Köln, 1970; J.A. Schumpeter. op. cit., p. 242.

¹⁴⁾Ludvig von Mises. Human Action. Yale University Press, 1949 or Chicago, 1966, p. 150: "Демократия - это способ мирного приспособления правительства к воле большинства"; см. также K.R. Popper. The Open Society and its Enemies. London, 1945 or Princeton, 1963, vol. 1, p. 124: "Я предлагаю пользоваться понятием демократии как удобным ярлыком для обозначения правления, от которого мы можем избавиться без кровопролития, то есть, скажем, с помощью всеобщих выборов; в этом случае социальные институты суть средства, используя которые управляемые могут уволить правителей". См. также мою работу The Constitution of Liberty. London and Chicago, 1960, p. 444, note 9. Я сожалею, что в этой книге под влиянием Токвиля я назвал самым сильным из аргументов в пользу демократии третий: а именно, что демократия - единственный метод политического образования для большинства. Это очень важно, но первым мне, несомненно, следовало назвать более важный аргумент: демократия обеспечивает мирный характер перемен.

¹⁵⁾Эти опасности демократии хорошо понимали старые виги. См., например, очень важное обсуждение в "Cato's letters (1720-1722)" Джона Тренчарда и Томаса Гордона. Последнюю перепечатку этих писем можно найти в The English Libertarian Heritage (ed. L.L. Jacobson). Indianapolis, 1965. В письме от 13 января (стр. 124 этого издания) говорится, что "если тяжесть позора распределена между многими, никто не гибнет под этой тяжестью". Точно так же можно сказать, что люди, которым поручена какая-то функция, чувствуют, что в этом не только выражается признание их заслуг, но что это также налагает на них определенные обязанности; право

каждого легко воспринимается как легитимизированная возможность действовать по собственному капризу.

¹⁶⁾J.A.Schumpeter. *op. cit.*, p. 258: "Маленькое пространство, в котором живет индивид, полностью воспринимается как реальное. Грубо говоря, это все то, что имеет прямое значение для индивида, - семья, личное дело, хобби, друзья и враги, городок и квартал, где он живет, социальный класс, церковь, профсоюз или иная группа, в жизни которой индивид активно участвует, - все, что попадает в поле его зрения; вещи, с которыми он непосредственно знаком или о которых знает из своей газеты; вещи, на которые он сам может воздействовать. У индивида вырабатывается чувство ответственности за этот маленький мир; это чувство поддерживается тем, что он видит положительные и отрицательные последствия своей собственной активности в этом мире".

¹⁷⁾О влиянии писем Катона на развитие американской политической мысли см. C.Rossiter. *Seedtime of the Republic*. New York, 1953, p. 141: "Всякий, кто хорошо знаком с американской литературой колониальной эпохи, должен был понять, что "Письма Катона", а не "Гражданское правительство" Локка были самым популярным и уважаемым источником политических идей в то время".

¹⁸⁾Cato's letters, №62, p. 128: "Рассуждая о правлении, мы неверно думаем, что советоваться надо только с большинством; в обществе все должны помогать друг другу пользоваться в свое удовольствие тем, что им принадлежит, и защищать частную собственность; в противном случае большинство распорядится собственностью меньшинства и поделит ее. Так общество, где все жили в мире друг с другом и были защищены, превратится в заговор многих против большинства. При таком равенстве кто-то один может избавиться от всех без всякой видимой цели, и все, у кого достаточно власти, предадутся насилию".

¹⁹⁾Об этих проблемах см. особенно R.A.Dahl. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago, 1950; R.A.Dahl and

C.E.Lindblom. Politics, Economics and Welfare. New York, 1953.

²⁰⁾Immanuel Kant. Der Streit der Fakultäten, sect. 2, para. 6, note 2.

²¹⁾Похоже обстоит дело в Австрии. Там глава профсоюзов, бесспорно, самый могущественный человек в стране, и только благодаря его благоразумию положение остается терпимым.

²²⁾C.A.R.Crossland. The Future of Socialism. London, 1956, p. 205.

²³⁾E.E.Schattschneider. Politics, Pressure and the Tariff. New York, 1935; The Semi-Sovereign People. New York, 1960.

²⁴⁾Mancur Olson Jr. The Logic of Collective Action. Harvard, 1965.

²⁵⁾Наиболее последовательный выразитель этого взгляда - леди Вутон. См. Barbara Wooton. Incomes Policy. London, 1974.

²⁶⁾В английском языке трудно найти слово для обозначения этого процесса. В немецком его можно более или менее точно обозначить словом Bildung (образование). Это - структура, возникающая в процессе спонтанной эволюции. Соблазнительно использовать в этом смысле понятие "институт" (Institution), но оно вводит в заблуждение, потому что предполагается, что институты были учреждены или сознательно выстроены.

²⁷⁾См. примечание 22.

²⁸⁾В этом контексте особенно важно рассуждение Поппера об абстрактном характере общества: K.R.Popper. op. cit., p. 175.

ГЛАВА II

W.H.Hutt. Politically impossible..? London, 1971, p. 43; см. также H.Schoeck. Was heisst politisch unmöglich? Zurich, 1959; R.A.Dahl and C.E.Lindblom. Politics, Economics and

Economics and Welfare. New York. 1953, p. 325: "Способность американского правительства принимать рациональные решения по экономическим вопросам, пожалуй, самым роковым образом ограничена тем, что вся процедура правительственных решений сведена к торгам".

¹⁾M.J.C.Vile. Constitutionalism and the Separation of Powers. Oxford, 1967, p. 43. См. также важный вывод в той же книге (стр. 347): "Концепция социальной справедливости подорвала традиционную триаду правительственных функций и агентств и придала новый элемент современной системе правления".

²⁾Ibid, p. 63.

³⁾John Trencard and Thomas Gordon. "Cato's letters" in D.L.Jacobsen (ed.). The English Libertarian Heritage. Indianapolis, 1965, p. 121.

⁴⁾William Paley. The Principles of Moral and Political Philosophy. London, 1824, p. 348; Thomas Day. "Speech at the general meeting of the freeholders of the county of Cambridge, 20 March 1782" in D.Spearman. Democracy in England. London, 1957, p. 12: "У нас даже самый суверен не может себе позволить дискриминации в отношении чужой жизни, собственности и свободы индивида".

⁵⁾M.J.C.Vile. op. cit., p. 158. См. также интересный аргумент Джеймса Айрделла, цитированный в работе G.Storzh "Vom Widerstandsrecht zur Verfassungsgerichtsbarkeit: Zum Problem der Verfassungswidrigkeit im 18 Jahrhundert. Graz, 1974, p. 31. В статье 1786 года, перепечатанной G. J.McRee в книге: Life and Correspondence of James Iredell, vol. II (New York, 1857 and New York, 1949, pp. 145-158), Айрделл пишет: "Законодательство должно быть подчинено конституции". Он протестует против "злоупотребления неограниченной властью, которая не должна быть доверена никому", против "всесилия британского парламента" и против теории о том, что "законодательство абсолютно во всех случаях, потому что это как раз и есть главное основание британских претензий". Затем он говорит о "принципе неограниченной власти законода-

телей, которую отвергает наша [американская] конституция. Так живут англичане. Стало быть, англичане менее свободны, чем мы". И Айрделл делает вывод: "Никто, я надеюсь, не отрицает, что конституция - это закон государства. Решение представительного собрания - тоже. Но есть разница: конституция - это основной закон, и законодательное собрание не может его менять; вся его власть - от конституции".

Эти идеи долго сохранялись среди американских радикалов и использовались в конечном счете как аргумент в борьбе против ущемлений демократии. Как принималась американская конституция, мы можем узнать из точного, хотя отчасти и критического, посмертно опубликованного труда профессора Дж. Аллена Смита (J.A.Smith. *Growth and Decadence of Constitutional Government*. New York, 1931 and Seattle, 1972). В предисловии к этой книге Вернон Паррингтон, ссылаясь на более раннюю книгу Смита (J.A.Smith. *The Spirit of American Government*. New York, 1907), пишет, что "либералы 1907 года прежде всего хотели показать на примерах речей и публикаций того времени (когда проектировалась конституция), что система сознательно создавалась как недемократическая". Неудивительно, что последняя глава более поздней книги Смита, где он говорит, как опасно устранение барьеров к всемогуществу демократии, гораздо менее популярна у американских псевдолибералов. Смит показывает, как "эффективность конституционных гарантий нашей индивидуальной свободы была сильно подорвана, когда правительство, и в особенности самый недоступный народному влиянию институт, Верховный суд, получили право интерпретировать свободы" (стр. 279), а также что "индивидуальная свобода не обязательно гарантирована, когда власть контролирует большинство" (стр. 282), и что "индивидуальные свободы сегодня в Соединенных Штатах лишены активной поддержки просвещенного общественного мнения; наоборот, общественное мнение относится к ним враждебно, из-за

чего конституционные гарантии становятся совершенно неэффективными" (стр. 284). Все это выглядит скорее как критика того, что Смит писал раньше, и до сих пор звучит актуально.

⁶⁾Эти взгляды признавали немецкие авторы, например, Гегель и историк политических институтов W.Hasbah. G.W.F.Hegel. *Philosophy der Weltgeschichte*; W.Hasbach. *Die moderne Demokratie*. Jena, 1912.

⁷⁾Правовой позитивизм настойчиво подчеркивал это развитие.

⁸⁾G.Sartori. *Democratic Theory*. New York, 1965, p. 312: "Закон, как он понимался раньше, был надежной охраной от произвола власти, тогда как теперешнее законодательство ничего не гарантирует или скоро не будет гарантировать... Если правление закона переходит в правление законодателей, то дорога насилию оказывается в принципе открытой "во имя закона", которому нет прецедента в мировой истории".

⁹⁾Эдмунд Бёрк еще мог определять партию как союз людей, "объединившихся для совместной деятельности во имя "национальных интересов в согласии с определенными принципами" (E.Burke. *Thoughts on the Causes of the Present Discontents*. London, 1779).

¹⁰⁾F.A.Hayek. *The Mirage of Social Justice*. In *Law, Legislation and Liberty*, London, 1982, vol. 2, p. 126.

¹¹⁾C.Ilbert. *Legislative Methods and Forms*. Oxford, 1901, p. 210.

¹²⁾Cato's Letters in D.L.Jacobson, op. cit., p. 256.

¹³⁾G.Abrahams. *The Trade Unions and the Law*. London, 1968.

¹⁴⁾R.Moss. *The Collapse of Democracy*. London, 1975, p. 102: "Так либералы беспечно проголосовали за этот законопроект, чтобы сдержать предвыборное обещание; они буквально не понимали, за что голосуют".

¹⁵⁾P.Vinogradoff. *Custom and Right*. Oslo, 1925; F.A.Hayek. *The Constitution of Liberty*. London and Chicago, 1960, p. 504, note 3.

¹⁶⁾См. последний раздел главы I моей работы "Правила и порядок" и главу VIII моей работы "The Mirage of Social Justice" (Law, Legislation and Liberty, vol. 2), а также K.R.Popper. The Open Society and its Enemies, vol. 1, p. 121.

¹⁷⁾Цитируется по С.Н.Миллвэйн. The High Court of Parliament. Yale University Press, 1910.

¹⁸⁾Wilhelm Hennis. Demokratisierung: zur Problematik eines Begriffes. Köln, 1970.

¹⁹⁾С того времени, как я предложил термин "демархия" в памфлете The Confusion of Language in Political Thought (Occasional Paper 20 of the Institute of Economic Affairs. Лондон, 1968), я отмечал, что эта терминологическая проблема изучалась в немецкой литературе. См. в особенности: Ch.Meier "Drei Bemerkungen zur Vor- and Frühgeschichte des Begriffes Demokratie" in Discordia Concors, Festschrift für Edgar Bojour. Basel, 1968; Ch.Meier. Die Entstehung des Begriffes "Demokratie". Frankfurt a.M., 1970; R.Kosselek, O.Brunner and W.Gonze (eds). Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland. Stuttgart, vol. 1, 1972.

ГЛАВА III

*Эпиграф взят из речи Уильяма Питта в Палате общин от 14 января 1766 года (Parliamentary History of England. London, 1813, vol. 16). Следует заметить, что для Питта в то время налоговые меры были единственным поводом для принуждения по отношению к индивиду со стороны парламента; все остальные обязательные для индивида правила кодекса справедливости относились к обычному праву и, таким образом, не входили в компетенцию органа, занятого делами непосредственного управления, а не законами.

¹⁾M.Olson Jr. The Logic of Collective Action. Harvard University Press, 1965.

²⁾Важный вклад в обсуждение проблемы минималистского государства вносит книга: Robert Nozik. Anarchy, State and Utopia. New York, 1974.

³⁾M.Olson Jr. op. cit., а также ряд важных исследований, которые провел R.H.Coase.

⁴⁾Milton Friedman, Capitalism and Freedom (Chicago, 1962).

⁵⁾Ibid.

⁶⁾В Японии, однако, музеи и подобные заведения в значительной мере суть частного бизнеса.

⁷⁾M.Anderson. The Federal Bulldozer. Cambridge, Mass., 1964; Jane Jacobs. The Economy of Cities. New York, 1969; E.C. Banfield. The Unheavenly City. Boston, 1970 and Unheavenly City revisited. Boston, 1974.

⁸⁾R.C.Cornuell. Reclaiming the American Dream. New York, 1965. Вот как выглядят выводы Корнюэлла: "Если полностью использовать возможности независимого сектора, то я думаю, что он (1) даст работу каждому, кто способен работать; (2) ликвидирует бедность; (3) решит проблему фермерского хозяйства; (4) предоставит каждому хорошее медицинское обслуживание; (5) прекратит молодежную преступность; (6) обновит наши города и превратит безликие трущобы в живые общины; (7) обеспечит всем разумную пенсию; (8) заменит сотни правительственных инструкций более эффективным кодексом поведения, за исполнением которого будут следить профессиональные ассоциации и пресса; (9) обеспечит всю национальную программу научных исследований; (10) превратит международную политику в настоящий крестовый поход за благосостояние и человеческое достоинство; (11) будет способствовать более широкому распределению акционерной собственности; (12) остановит загрязнение воды и атмосферы; (13) даст каждому образование, которое ему действительно нужно и принесет ему в будущем доход; (14) даст возможность любому восполь-

зоваться благами знаний и культуры; (15) уничтожит расовую сегрегацию. Независимый сектор достаточно могуч, чтобы сделать все это. Но по мере того, как его потенциальные возможности растут, ему парадоксальным образом все меньше позволяют их использовать и все больше задач передают государству". Я воспроизвожу здесь эту декларацию, чтобы возбудить любопытство читателя и соблазнить его обратиться к этой незаслуженно замолчанной работе.

⁹⁾J.K.Galbraith. *The Affluent Society*. Boston, 1969.

¹⁰⁾A.Wagner. *Finanzwissenschaft*. Leipzig, 1883, Part 1, p. 67; H.Timm. "Das Gesetz der wachsenden Staatsaufgaben". *Finanzarchiv*, N.F. 21, 1961; H.Timm, R.Haller (eds). *Beitrage zur Theorie der "öffentlichen Aufgaben*. *Schriften des Vereins für Sozialpolitik*. N.F. 47, 1967.

О принудительной деятельности правительства справедливо говорят: "Слава Богу, что оно вмешивается в нашу жизнь гораздо меньше, чем можно было бы ожидать исходя из того, сколько мы ему платим". Но если говорить о предоставляемых гражданам службах, то дело обстоит скорее наоборот. Государственные расходы ни в коей мере не отражают масштабов услуг, предоставляемым государством. Технически невозможно оценить масштабы деятельности государства иначе, чем через долю его расходов в национальном продукте (или доходе). Но эта оценка, вероятнее всего, полностью искажает картину.

¹¹⁾J.K.Galbraith. *op. cit.*; A.Downs. "Why Government Budget is too small in a Democracy". *World Politics*. Vol. 12, 1966.

¹²⁾A.Seldon. *Taxation and Welfare*. Institute of Economic Affairs, Research Monograph N 14. London, 1967. См. особенно таблицу на стр. 18.

¹³⁾В передовых европейских странах даже во время расцвета *laissez faire* существовала система помощи бедным. См. об этом F.A.Hayek. *The Mirage of Social Justice* (Law, Legislation and Liberty. Vol. 2, p. 190, note 8).

¹⁴⁾F.A.Hayek. The Constitution of Liberty. Chapter 19.

¹⁵⁾R.H.Coase. "The British Post Office and the Messenger Companies". Journal of Law and Economics, vol. 4, 1961. Характерно также заявление генерального секретаря Союза почтовых работников Великобритании (приведенное в газете "Таймс" от 24 мая 1976 года). Он сказал: "Правительство превратило некогда великую почтовую службу в цирк".

¹⁶⁾F.A.Hayek. Denationalization of Money. Institute of Economic Affairs. London, 1978.

¹⁷⁾F.A.Hayek. The Constitution of Liberty. London, 1960, chapter 24.

¹⁸⁾См. примечание 4 к этой главе.

¹⁹⁾См. книгу Р.Корньюэлла и примечание 8 к этой главе.

²⁰⁾F.A.Mann. "Curious of a History of Expropriation". Law Quarterly Review, 75, 1958.

²¹⁾A.F.Westin. Privacy and Freedom. New York, 1968. Мои опасения по поводу национальной системы здравоохранения, которые я сформулировал в Constitution of Liberty (р. 300), оказались вполне оправданы, о чем свидетельствует, например, статья D.Gould "To Hell with Medical Secrecy" (New Statesman, 3 of March, 1967), где говорится: "В конце концов нам придется отправлять наши медицинские карточки по крайней мере раз в год министерству здравоохранения, где вся содержащаяся в них информация пойдет на компьютер... В карточках будет указана наша работа в прошлом и теперь; когда мы путешествовали; наши родственники; пьем ли мы; курим ли; что мы едим и чего не едим; сколько мы зарабатываем; какие делаем упражнения; каковы наши вес и рост; может быть, даже результаты наших психологических тестов и многое другое... Компьютер проанализирует все это, и кому-то не разрешат водить автомобиль, а кому-то запретят раз и навсегда добиваться должности министра. На все наши вопросы - а как же насчет священной свободы индивида и т.п. - нам ответят: теперь не до свободы. Мы выживем всей общиной - или не выживем вообще. Док-

тора теперь - общественные служащие, так же как и их пациенты. Оставим глупые претензии и будем считать, что если мы хотим что-нибудь скрыть, то это непременно что-то дурное."

ГЛАВА IV

*Ludvig von Mises. Human Action: A Treatise on Economics. Yale University Press, 1949, p. 239.

¹⁾Эта глава написана около десяти лет назад и с тех пор подвергалась лишь незначительной правке. Частично она опубликована как текст читанных мною в Чикаго и Киле публичных лекций в *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Kieler Vorträge*, n56 (Kiel, 1969); *New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas* (London and Chicago, 1977). Я оставляю этот текст практически без изменений, потому что не смог бы его обновить с учетом недавних событий, не увеличивая при этом его объема, и без того чрезмерного. Укажу, однако, на некоторые работы, в которых намеченные здесь концепции получили дальнейшую разработку; M.Rothbart. *Power and Market*. Menlo Park, 1970; J.S.McGee. *In Defence of Industrial Concentration*, New York, 1971; D.T.Armen-tano. *The Myth of the Antitrust*. New York, 1972; и в особенности I.Kirzner, *Competition and Entrepreneurship*. Chicago, 1973; E.Hoppmann "Missbrauch der Missbrauchsaufsicht". *Mitteilungen der List Gesellschaft*, May, 1976; E.Hoppmann "Preisunelastizität der Nachfrage als Quelle von Markt-beherrschung" in H.Gutzler, J.H.Kaiser (eds). *Wettbewerb im Wandel*. Baden-Baden, 1976.

²⁾Среди немногих осознающих это - социолог Леопольд фон Визе. См. его лекцию: Leopold von Wiese "Die Konkurrenz, vorwiegend in soziologisch-systematischer Betrachtung". *Verhandlungen des 6. Deutschen Sozio-*

logentages, 1929.

³⁾Непонимание этого обнаруживает Шумпетер, когда пишет (*Capitalism, Socialism and Democracy*. New York, 1942), что "монополисту доступны более совершенные методы, которые недоступны (или не так легко доступны) массе конкурентов, потому что преимущества этих методов становятся реальны только при условии монополии, например, когда монополизация позволяет усилить влияние лучших умов и ослабить влияние худших". Действительно, в таких случаях может возникнуть монополия, но она будет монополией скорее всего лишь по своему размеру, который и сообщит лучшим умам большее влияние.

⁴⁾В обоих случаях мы должны учитывать в издержках производства альтернативную продукцию, которую данный производитель мог бы производить взамен той, что он производит. Это отвечает таким условиям, при которых кто-либо, имея возможность производить некий товар дешевле всех остальных, вместо этого производит что-то другое, что делает его относительные преимущества перед другими еще более значительными.

⁵⁾Будет полезно привести пример препятствий, с которыми в наше время сталкиваются нашедшие способ усовершенствовать устоявшиеся порядки. Вот уже много лет я наблюдаю, как американские строительные подрядчики терзаются в полном отчаянии. Глядя на стоимость домов, уровень ренты, зарплат и цен на стройматериалы в европейских городах, они чувствуют, что могли бы обеспечить в Европе жилища лучшего качества по значительно более низким ценам, оставаясь при этом со значительной прибылью. Но им приходится отказаться от этого из-за строительных правил, требований профсоюзов, картелизованных цен на строительное оборудование и расходов на бюрократические процедуры, связанные с разрешением на строительство. Все это сводит возможную выгоду на нет. Я не могу сейчас сказать, что тут важнее: прямые препятствия, чинимые властями, или

терпимость властей к ограничительной практике местных производителей и профсоюзов. Очевидно во всяком случае одно: верная возможность понизить издержки не используется просто потому, что тем, кто может это сделать, чинят - и при этом сознательно - неоправданные препятствия.

⁶⁾Стоит заметить следующее. Если прибыль можно получить быстро и легко, а экономика в целом показывает быстрый рост, то это значит, что многое в данной экономике оставляет желать лучшего, а стало быть, экономика находится в плохой форме и очевидные возможности будут скоро исчерпаны. Отсюда, между прочим, следует, насколько абсурдно судить о состоянии экономики по темпам роста; темпы роста говорят больше об упущениях прошлого, нежели о достижениях настоящего. Слаборазвитой стране во многих отношениях легче быстро наращивать производство, коль скоро для этого обеспечены некоторые совершенно необходимые структурные условия.

⁷⁾Даже допуская, что нужно утилизировать знания, разбросанные среди сотен тысяч индивидов, мы чрезмерно упрощаем проблему. Дело не только в том, чтобы утилизировать фактическую информацию, которой индивиды уже располагают, но и в том, чтобы использовать их способность к обнаружению таких фактов, которые имеют значение для их целей в конкретных ситуациях. Вот почему вся информация, доступная индивиду (но еще не приобретенная им), никогда не может оказаться в распоряжении другого агента; она может быть использована только в том случае, когда те, кто знает, где ее найти, располагают правом принимать решения. Каждый на деле сможет обнаружить и выяснить, что он уже знает и может узнать, только столкнувшись с проблемой, для решения которой ему эти знания понадобятся; если же все эти знания нужны кому-то другому, то индивид так и не осознает, какие знания он контролирует и какие может приобрести.

⁸⁾W.Mieth "Unsicherheitsbereiche beim wirtschaftspolitischen Sachurteil als Quelle volkswirtschaftlicher Vorurteile" in Strzelewicz (ed.). Das Vorurteil als Bildungsbarriere. Göttingen, 1965, p. 192.

⁹⁾Это неоднократно подчеркивал Милтон Фридман. См., например, M.Friedman. Capitalism and Freedom. Chicago, 1962.

¹⁰⁾W.L.Letwin. Law and Economic Policy in America. New York, 1965, p. 281.

¹¹⁾Das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen of 27 July 1957.

¹²⁾Об этом и других вопросах, обсуждаемых здесь, см. M.Olson Jr. The Logic of Collective Action. Boston, 1969.

¹³⁾G.Myrdal. An International Economy. New York, 1956; J.K.Galbraith. The Affluent Society. Boston, 1969.

¹⁴⁾J.K.Galbraith. op. cit.

¹⁵⁾M.Olson. op. cit.

ГЛАВА V

Большинство вошедших в эту главу положений и аргументов были написаны, частично опубликованы, а следовательно, и прочитаны уже давно, поэтому я даю здесь лишь краткую сводку основных из них, пересмотрев мою недавнюю публикацию в журнале Encounter (March 1978).

¹⁾Палата общин, 17 мая 1977 года. На самом деле нет никакой надобности в длинном перечислении всех мыслимых прав; нужно только ограничить власть правительства запретом применять принуждение во всех случаях, когда речь не идет о соблюдении существующих законов. Такая формула покрывает все основные права и многие другие.

ГЛАВА VI

*David Hume. Essays, Part 2. Essay XVI, "The idea of a Perfect Commonwealth".

¹Предложения по перестройке представительных собраний занимают меня давно, и я часто выступал по этому поводу. См. мои работы: "New Nations and the Problem of Power" in "The Listener", no. 64, London, 10 November 1960. См. также: "Libertad bajo la Ley" in "Orientacion Economica", Caracas, April 1962; "Recht, Gesetz und Wirtschaftsfreiheit", Hundert Jahre Industrie- und Handelskammer zu Dortmund 1863-1963 (Dortmund, 1963); перепечатано in The Frankfurter Allgemeine Zeitung 1/2 May 1963 и в моей работе "Freiburger Studien" (Tübingen, 1969); "The Principals of a Liberal Social Order", Il Politico, December 1966, и перепечатано в Studies in Philosophy, Politics and Economics (London and Chicago, 1967); "Die Anschauungen der Mehrheit und die zeitgenössische Demokratie", Ordo 15 16 (Dusseldorf, 1963); "The Constitution of a Liberal State" Il Politico 31, 1967; The Confusion of Language in Political and Economic Freedom and Re-presentative Government (Institute of Economic Affairs, London, 1973). Большинство из более поздних работ перепечатаны в моей книге "New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas" (London and Chicago, 1977). Самое последнее утверждение содержится в "Three Lectures on Democracy, Justice and Socialism" (Sydney, 1977), имеется также в немецком, испанском и португальском переводах.

²Z.Giacometti. Der Freiheitskatalog als Kodifikation der Freiheit (Zürich, 1955)

³Сравни: A.R.W.Harris. "Law Making at Athens at the End of the Fifth Century B.C." Journal of Hellenic Studies, 1955, а также приведенные там ссылки.

⁴E.G.Philip Hunton. A Treatise on Monarchy (London, 1643), p. 5.

⁵J.S.Mill. Considerations on Representative Government

(London, 1861), ch. 5.

⁶⁾В то время как для целей законодательства деление представительного собрания на партийные фракции нежелательно, для целей правления двухпартийная система очевидным образом желательна. Однако ни в том, ни в другом случае не нужно пропорциональное представительство. Общие возражения против такового замечательно изложены в книге, которая прошла незамеченной, поскольку была опубликована в крайне неудачное время: F.A.Hermens. *Democracy or Anarchy*. Notre Dame, Ind., 1941.

⁷⁾Carl Schmitt "Soziologie des Souveränitätsbegriffes und politische Theologie" in M.Palyi (ed.) *Hauptprobleme der Soziologie, Erinnerungsgabe für Max Weber*. München, 1923, II, p. 5.

⁸⁾F.A.Hayek. *The Constitution of Liberty*. London and Chicago, 1960, chapter 20.

ГЛАВА VII

*Albert Schweitzer. *Kultur und Ethik, Kulturphilosophie*. Vol. 2, p. XIX. Bern, 1923.

¹⁾K.R.Popper. *The Open Society and its Enemies*. London, 1974, vol. 1, p. 124; Поппер пишет: "Мы можем выделить два типа правительств. Первый тип - это правительства, от которых мы можем избавиться без кровопролития, например, с помощью всеобщих выборов. Это значит, что общественные институты обеспечивают возможность для управляемых избавиться от управляющих, а общественные традиции не могут быть легко разрушены теми, кто находится у власти. Второй тип - это правительства, от которых управляемые не могут избавиться, кроме как совершив успешную революцию, то есть практические не

могут избавиться вообще. Я предлагаю называть демократией первый тип и диктатурой - второй. Таково, я думаю, и традиционное понимание этих двух терминов”.

В связи с последующими рассуждениями о негативной форме выражения высших политических ценностей см. K.R.Popper. *Conjectures and Refutations*. 2nd edn. London, 1965, p. 230.

²⁾John Dewey. "Liberty and social Control". *Social Frontier*. Nov. 1935; см. мой более полный комментарий в *The Constitution of Liberty*, note 21, chapter 1.

³⁾M.Ginsberg. In W. (ed.). *Modern Political Thought: The Great Issues*. New York, 1960.

⁴⁾D.Miller. *Social Justice*. Oxford, 1976, p. 17; M.Duverger. *The Idea of Politics*. Indianapolis, 1966, p. 171. Дюверже пишет: "Определение справедливости... почти всегда занято в основном проблемой распределения богатства и преимуществ". Невольно задаешь вопрос: читали ли эти авторы Джона Локка, Давида Юма или хотя бы Аристотеля? Джон Локк, например пишет: "Там, где нет собственности, нет и справедливости. Это положение можно доказать, как теорему Эвклида, ибо идея собственности предполагает право на что-то, а идея несправедливости связана с нарушением этого права; следовательно, с принятием этих определений становится вполне очевидным, что наше первоначальное утверждение верно не менее, чем утверждение, что сумма углов треугольника равна двум прямым". (John Locke. *Essays Concerning Human Understanding*, IV, iii, 18).

⁵⁾D.Miller, *op. cit.*, p. 23.

⁶⁾J.A.Schumpeter. *History of Economic Analysis* (New York, 1954), p. 394: "Как высший (хотя и непреднамеренный) комплимент враги частного предпринимательства сочли возможным присвоить ему этот ярлык”.

⁶⁾Как заметил недавно один из моих друзей, если мы будем считать социалистами всех тех, кто верит в так называемую социальную справедливость (а именно так мы и должны считать, потому что под нею они понимают

то, что может быть достигнуто только с помощью правительственной власти), то нам, вероятно, придется принять, что 90% населения западных демократических стран теперь социалисты.

⁸⁾D.Hume. A Treatise of Human Nature, book III, sect. 2, Oxford, 1958, p. 495.

⁹⁾Литературный раздел этого журнала постоянно полон ошибочными утверждениями насчет предполагаемой несправедливости нашего экономического строя.

¹⁰⁾В связи с предыдущим разделом см. мою брошюру The Confusion of Language in Political Thought. Occasional Paper 20 of the Institute of Economic Affairs, London, 1968.

¹¹⁾Слабость правительства всемогущей демократии ясно видел выдающийся исследователь политических систем Карл Шмитт, уже в 1920-х годах лучше многих других понимавший тенденции развития правительственных форм, что, однако привело его ко взглядам, с моей точки зрения, морально и интеллектуально ошибочным. См. C.Schmitt "Legalität und Legitimität", 1932. Эта работа перепечатана в Verfassungsgeschichtliche Aufsätze, Berlin, 1958, p. 342: "Плюралистическое партийное государство "тотально" не вследствие силы, а вследствие слабости; оно вмешивается во все сферы жизни, потому что должно удовлетворять все группы интересов. В особенности ему приходится влезать в экономику, которая до сих пор была независима от государства. Это происходит даже тогда, когда государство по видимости отказывается от политического влияния в этой сфере". Ко многим важным выводам Карл Шмитт пришел уже в 1926 году в работе Die Geistgeschichtliche Lage des Parlamentarismus.

¹²⁾См. выше стр.69.

¹³⁾Harvard University Press, 1965. См. также мое предисловие к немецкому переводу этой книги: M.Olson Jr. Die Logik des kollektiven Handelns. Tübingen, 1968.

¹⁴⁾В таких ситуациях, разумеется, возникает множество проблем. Их интенсивно обсуждали английские либералы XIX века, когда боролись против законов о поселе-

ниях. Много важных соображений можно еще найти в книге: E.Cannan. The History of Local Rates in England. 2nd edn, London, 1912.

Одна из самых трудных проблем здесь заключается в том, чтобы как-то совместить желание привлечь и удержать поселенцев - со свободой принимать или отвергать желающих присоединиться к общине. Свобода миграции - один из самых бесспорных и заслуживающих уважения принципов либерализма. Но значит ли это, что пришелец имеет право осесть в общине, которая его принять не хочет? Должны ли ему предоставить работу или продать дом, если никто из местных жителей этого сделать не хочет? Безусловно, пришелец имеет право принять предложенную ему работу или купить дом, который кто-то готов ему продать. Но есть ли у местных жителей такая обязанность? И будет ли оскорблением, если местные жители добровольно согласятся между собой не предоставлять ему соответствующей возможности? В Швейцарии и Тироле жители деревень не пускают к себе тех, кого не хотят; при этом они не нарушают никаких законов и не опираются ни на какие законы. Ведут ли они себя антилиберально? Оправдано ли морально их поведение? Для старых общин, я думаю, ясного ответа нет. Для вновь возникающих общин я предложил такую схему (The Constitution of Liberty, pp. 349-353): собственником земли является корпорация, сдающая участки в долгосрочную аренду, что дает ей защиту против нежелательных тенденций в общине. Корпорация такого рода, конечно, и будет решать, кому она будет сдавать участки в аренду.

¹⁵См. отрывок из И.Шумпетера, цитированный выше, - примечание 16 к главе XII.

¹⁶Denationalization of Money - The Argument Refined. Institute of Economic Affairs. London, 1978.

¹⁷См. стр.198.

¹⁸T.F.Segerstedt. Wandel der Gesellschaft. Bild der Wissenschaft. VI, 5, May, 1969.

19)Такое заглавие я собирался дать работе, которую я

планировал написать в 1939 году. В ней за разделом "Высокомерие разума" должен был следовать раздел "Немецкида планового общества". План этот осуществился лишь частично; фрагменты были опубликованы в журнале *Economica* в 1941-45 годах, а затем вошли в работу *The Counter-Revolution of Science* (Chicago, 1952). Предисловие к немецкому переводу этой работы я озаглавил "Злоупотребление разумом и упадок разума". Тогда же мне стало ясно, что первоначальный план не удастся осуществить. "Дорога к рабству" была наброском того, что я намеревался сделать второй частью своего труда. Сорок лет ушло у меня на то, чтобы продумать первоначальную идею.

ЭПИЛОГ

Хотя эти страницы были задуманы как постскрипtum к настоящей книге, мне оказалось легче написать их в форме лекции, которую я прочел в качестве Хобхаузовской лекции в Лондонской школе экономики 17 мая 1978 года. Чтобы не задерживать выход в свет этой работы, я решил использовать лекцию в качестве эпилога к книге.

*Иоганн Вольфганг Гете. Собр. соч., "Художественная литература", Москва, 1976; перевод В.Левика.

¹⁾Нью-Йорк, 1977, Лондон, 1978.

²⁾См. его монументальную *Sociobiology, A New Synthesis*. Cambridge Mass., 1975 and London, 1976. Более популярное изложение можно найти в D.P.Barash. *Sociobiology and Behaviour*. New York, 1977.

³⁾G.F.Pugh, op. cit., pp. 33 and 341. См. также предыдущую страницу, где сказано: "Первичные ценности определяют, какие вторичные критерии индивид найдет нужным принять".

⁴)Пионерная работа J.Huxley. The Courtship of the Great Crested Grebe, изданная в 1914 году и переизданная в Лондоне в 1978 году с предисловием Десмонда Морриса.

⁵)Самая знаменитая работа Конрада Лоренца: King Solomon's Ring. Лондон, 1952.

⁶)N.Tinbergen. The Study of Instinct. London, 1951.

⁷)См. в особенности I.Eibl-Eibesfeld. Ethology. 2nd edn. New York, 1975, а также В.Вицклер, U.Seibt. Das Prinzip Eigennutz. Hamburg, 1977, которая была мне известна, когда я готовил эту книгу. Кроме того, нужно назвать оригинальные и не получившие должного признания работы Роберта Ардри: R.Ardry. The Territorial Imperative. London and New York, 1966. R.Ardry. The Social Contract. London and New York, 1970.

⁸)См. также Desmond Morris. The Naked Ape. London, 1967. В предисловии Моррис пишет: "Старые побуждения присущи человеку миллионы лет; новые - самое большое тысячи". Передача заученных правил продолжается, вероятно, около ста тысяч лет!

⁹)См. мою работу "Dr. Bernard Mandeville". Proceedings of the British Academy. LII, 1967, перепечатанную в New Studies in Philosophy, Politics, Economics and the History of Ideas. London and Chicago, 1978.

¹⁰)Я уже имел случай указывать на это со ссылкой на C.D.Darlington. The Evolution of Men and Society (London, 1969) в журнале Encounter (February, 1971); эта работа перепечатана в New Studies (см. примечание 9).

¹¹)L.T.Hobhouse, Morals in Evolution (London, 1906) and M.Ginsberg, On the Diversity of Morals (London, 1956).

¹²)J.S.Huxley, Evolutionary Ethics (London, 1943).

¹³)A.M.Carr Saunders, The Population Problem, A Study in Human Evolution (Oxford, 1922).

¹⁴)C.H.Waddington, The Ethical Animal (London, 1960).

¹⁵)G.G.Simpson, The Meaning of Evolution (Yale University Press, 1949) and T.H.Dobzhansky, Mankind Evolving: The Evolution of the Human Species (Yale University Press, 1962) and "Ethics and values in biological and

cultural evolution", *Zygon*, 8, 1973. См. также C. Pepper, *The Sources of Value* (University of California Press, 1953), pp. 640-56.

¹⁶D.T. Campbell "Variation and selective retention in sociocultural evolution" in H.R. Barringer, G.I. Blankstein and R.W. Mack (eds), *Social Change in Developing Areas: A reinterpretation of Evolutionary Theory* (Cambridge, Mass., 1965); "Social attitudes and other acquired behaviour dispositions" in S. Koch (ed.), *Psychology: A Study of a Science*, vol. 6, *Investigations of Man as Socius* (New York, 1963).

¹⁷Мое давнее и все укрепляющееся убеждение, что картезианство является препятствием к лучшему пониманию самоорганизующихся процессов в длительно существующих сложных структурах, неожиданно нашло подтверждение в работе одного французского биолога; он сообщает, что именно картезианский рационализм оказывал главное сопротивление теории эволюции Дарвина во Франции. См. E. Boesiger "Evolutionary Theory after Lamarck" in F.J. Ayala, T. Dobzhansky (eds), *Studies in the Philosophy of Biology*. London, 1974, p. 21.

¹⁸Тезис, что "культура создала человека" принадлежит Л.Э. Уайту. См. L.A. White. *The Science of Culture*. New York, 1949; L.A. White. *The Evolution of Culture*. New York, 1959. Но Уайт испортил свою идею верой в "законы эволюции". Между тем вера в селективную эволюцию не имеет ничего общего с верой в законы эволюции. Концепция селективной эволюции всего лишь постулирует механизм, результаты которого полностью зависят от неизвестных граничных условий. Я не верю в какие бы то ни было законы эволюции. Где есть законы, там возможно предвидение, а результат селективных процессов всегда зависит от непредвиденных обстоятельств.

¹⁹См. мою работу о Бернарде Мандевилле (примечание 9). Также см. F.A. Hayek. *Rules and Order. Law, Legislation and Liberty*, vol. 1, p. 20.

²⁰См. работы Рихарда Тернвальда, известного антро-

полога и ученика знаменитого экономиста Карла Менгера: R.Thurnwald "Zur Kritik der Gesellschaftsbiologie". Archiv für Sozialwissenschaften, 52, 1924; "Die Gestaltung der Wirtschaftsentwicklung aus ihren Anfängen heraus" in Die Hauptprobleme der Soziologie, Erinnerungsgabe für Max Weber. Tübingen, 1923. Он говорит об отсечении (Siebung), противопоставляя это биологическому отбору, хотя он применяет этот термин только к эволюции индивидов, а не институтов.

²¹⁾F.A.Hayek. Rules and Order. Law, Legislation and Liberty. Vol. 1, p. 163, note 7.

²²⁾Принято считать, что впервые обратное влияние культуры на эволюцию обсуждается в A.Hardy. The Living Stream. London, 1966. Мне трудно поверить, но если это так, то сэру Элистеру Харди принадлежит важное интеллектуальное достижение.

²³⁾E.H.Gombrich. In Search of Cultural History. Oxford, 1969, p. 4; G.Geertz. The Interpretation of Cultures. New York, 1973, p. 44: "Человек есть как раз такое животное, которое в организации своего поведения в высшей степени зависит от экстрагенетических, внетелесных механизмов управления, иными словами, от культуры". Далее Гомбрич пишет (стр. 49): "Нет такой вещи, как независимая от культуры человеческая природа... наша центральная нервная система развивается в тесной связи с культурой... мы в целом суть своего рода недоделанные животные, доделывающие себя с помощью культуры".

²⁴⁾B.J.Whorf. Language, Truth, and Reality (Selected Writings, ed. J.B.Carroll). Cambridge, Mass., 1956; E.Sapir. Language: an Introduction to the Study of Speech, New York, 1921; E.Sapir, Selected Writings in Language, Culture and Personality (ed. D.Mandelbaum). Berkeley and Los Angeles, 1949; F.B.Lennenberg. Biological Foundations of Language. New York, 1967.

²⁵⁾Генетическая первичность правил поведения не означает, конечно, что правы бихевиористы, утверждающие, что картину мира, направляющую наши поступки, мы

можем целиком свести к правилам поведения. Если руководство к поведению представляет собой иерархическую классификацию комплексов стимулов, направляющих наши ментальные процессы таким образом, чтобы сформировать определенный тип поведения, нам придется еще очень многое объяснить в наших ментальных процессах, прежде чем мы сможем предсказывать наши поведенческие реакции.

²⁶⁾ Мои коллеги в области социальных наук в большинстве своем сочли мое исследование *The Sensory Order. An Inquiry into the Foundations of Theoretical Psychology* (London and Chicago, 1952) неинтересным и неудобоваримым. Но работа над ним помогла мне уяснить некоторые вещи, важные для социальной теории. Мои представления об эволюции и о спонтанном порядке, а также о методах и пределах наших усилий по объяснению сложных феноменов сложились в основном в ходе работы над этой книгой. Как при формировании моих взглядов в методологии социальных наук мне пригодилась моя работа в области теоретической психологии, выполненная еще в студенческие годы, так выработка моих первоначальных идей в психологии, в процессе которой я опирался на приобретенный в социальных науках опыт, чрезвычайно способствовала моему дальнейшему научному становлению. Это потребовало своего рода радикального отказа от установившихся представлений, что бывает гораздо легче сделать, когда вам 21 год, чем в более позднем возрасте. Много позже, когда я опубликовал мои соображения, они встретили уважительный, хотя и недоуменный отклик со стороны психологов. Затем моя книга была забыта и, по-видимому, вновь обнаружена через 25 лет (W.B.Weimer, D.S.Palermo, eds. *Cognition and Symbolic Processes*. Vol. 2. New York, 1978). Разумеется, я менее всего ожидал, что буду переоткрыт бихевиористами. Впрочем, см. также R.Agnito "Hayek revisited: Mind as a Process of Classification" in *Behaviourism. A Forum for Critical Discussion*, III, 2. University of Nevada, 1975.

²⁷⁾K.R.Popper, J.C.Eccles. The Self and Its Brain. An Argument for Interactionism. Berlin, New York and London, 1977.

²⁸⁾C.Bresh. Zwischenstufe Leben. Evolution ohne Ziel? Munchen, 1977; M.Eigen, R.Winkler. Das Spiel, Naturgesetze steuern den Zufall. Munchen, 1975.

²⁹⁾См. мою лекцию о Бернарде Мандевилле (примечание 9, стр. 250 указанной там публикации).

³⁰⁾См. примечания 17 и 27.

³¹⁾Об ограниченной применимости концепции закона при объяснении сложных самовоспроизводящихся структур см. мою работу "The Theory of Complex Phenomena" in Studies in Philosophy, Politics and Economics. London and Chicago, 1967, pp. 40 ff.

³²⁾Сравни: Garret Hardin "The cybernetics of competition" in P.Shepard and D.McKinley "The Subversive Science: Essays towards an Ecology of Man (Boston, 1969).

³³⁾Ludwig von Bertalanffy "General System Theory: Foundations, Development, Applications (New York, 1969), а также сравни H. von Foerster and G.W.Zopf Jr (eds) "Principles of Self-Organization" (New York, 1962); G.J.Klir (ed.) "Trends in General System Theory (New York, 1972); and G.Nicolis and I.Prigogine "Self-Organization in Nonequilibrium Systems" (New York, 1977).

³⁴⁾C.Cherry. On Human Communication. New York, 1961; N.Chomsky. Syntactic Structures. The Hague, 1957.

³⁵⁾R.Williams. You are Extraordinary. New York, 1967, pp. 26 and 37. Занимающиеся статистикой (даже такой важнейшей ее областью, как демография) не изучают общества. Общество есть структура, а не массовое явление, и все его характеристические атрибуты суть параметры динамической, постоянно меняющейся системы, о которой мы знаем недостаточно для того, чтобы иметь возможность описать ее в целом статистически. Попытки отыскать в подобных структурах постоянные количественные соотношения на основе наблюдения усредненных (агрегированных) характеристик являются в наши дни

главным препятствием на пути к подлинному пониманию сложных явлений, лишь в незначительной степени доступных нашему исследованию. Проблемы, на которые наталкивается изучение таких структур, не имеют ничего общего с законом больших чисел.

Истинные мастера своего дела часто вполне это понимают. См., например: G.Udney Yule. *British Journal of Psychology*. XII, 1921, 2 p. 107: "Если вам не удастся измерить то, что вам хочется, ваша страсть к измерениям может попросту подтолкнуть вас измерить что-нибудь другое, причем так, что вы либо вовсе забудете о разнице между желанным и доступным, либо оставите без внимания некоторые характеристики просто потому, что они не могут быть измерены".

К несчастью, технические приемы исследовательской работы легко осваиваются, и в положении учителей часто оказываются люди, свободно владеющие техникой, но слабо разбирающиеся в предмете исследования, так что и работа их с научной точки зрения оказывается часто несостоятельной. Без отчетливой концепции проблемы, которую доставляет теория, эмпирические исследования оказываются пустой тратой времени и денег.

Детские попытки обосновать "справедливость" действий путем измерения относительной полезности услуг или уровня удовлетворенности вообще не следует принимать всерьез. Чтобы показать бессмысленность этих попыток, понадобилась неуместная здесь громоздкая аргументация. Но, кажется, большинство экономистов начинает понимать, что вся так называемая "экономика вэлфэра", базирующаяся на сравнении объективной полезности труда индивидов, не вполне научна. Большинство из нас полагает, что вправе судить, какая из потребностей наиболее важна для людей из круга наших знакомых, но из этого вовсе не следует, что существует какая-либо объективная основа для подобных сравнений - или хотя бы принципиальная возможность судить о потребностях людей, которых мы не знаем лично. Строить принудительную поли-

тику правительства на подобных фантазиях - полный абсурд.

³⁶⁾D.S.Shwayder. *The Stratification of Behaviour* (London, 1965). Эта работа должна, по-видимому, содержать много полезной информации по данному вопросу, которой я пока еще не имел возможности воспользоваться.

³⁷⁾Концепция групповой селекции в общей теории эволюции, возможно, не так важна, как полагали вслед за ее разработкой в следующих трудах: S.Wright "Tempo and Mode in Evolution: A Critical Review". *Ecology*, 26, 1945; V.C.Wynne-Edwards. *Animal Dispersion in Relation to Social Behaviour*. Edinburgh, 1966; E.O.Wilson. *op. cit.*, pp. 106-112; G.C.Williams. *Adaptation and Natural Selection, A Critique of some Current Evolutionary Thought*. Princeton, 1966; G.C.Williams (ed.). *Group Selection*. Chicago and New York, 1976. Однако нет сомнения в том, что групповая селекция имеет огромное значение в культурной эволюции.

³⁸⁾G.E.Pugh. *op. cit.*, p. 267; G.Isaac "The Food-Sharing Behaviour of Protohuman Hominids". *Scientific American*. April, 1978.

³⁹⁾Конечно, это не всегда был мирный процесс. Весьма вероятно, что в ходе развития обществ более преуспевающее городское население навязывало сельским жителям чуждый их нравам образ жизни, в точности так же как в средние века землевладельцы-аристократы, завоевывая территории, налагали на города закон, сохранившийся от более примитивной стадии экономической эволюции. Такова еще одна разновидность процесса, посредством которого более структурированное общество, способное привлечь индивидов возможностью непосредственного захвата добычи, вытесняет более цивилизованное общество.

⁴⁰⁾K.R.Popper. *The Open Society and its Enemies*. 5th edn, London, 1966, Vol. 1, pp. 174-176.

⁴¹⁾Ностальгический характер этих чаяний хорошо пе-

редан в B.de Jouvenel. *Sovereignty*. Chicago, 1957, p. 136.

⁴²⁾Ввиду новейших ухищрений левых обратиться старую либеральную традицию прав человека, ограничивающую вмешательство в дела индивида со стороны как правительства, так и сограждан, в позитивное требование конкретных благ (вплоть до "свободы от бедности", изобретенной величайшим из современных демагогов) следует подчеркнуть, что в обществе свободных коллективные действия могут преследовать только одну цель: обеспечить анонимным индивидам благоприятные условия для удовлетворения их собственных частных интересов, чему прямой противоположностью является конкретная общенациональная цель, обязывающая служением ей всех и каждого. Цель политики должна состоять в том, чтобы обеспечить всем как можно лучшие позиции, с которых каждый сумеет наилучшим образом служить своим собственным целям и интересам.

⁴³⁾David Hume. *A Treatise of Human Nature*. III, ii, ed. L.A.Selby-Bigge, p. 501: "Нет ничего, что было бы для нас важнее нашей репутации, и ни от чего наша репутация не зависит в большей мере, чем от нашего отношения к чужой собственности". Здесь, пожалуй, уместно добавить, что наше современное понимание эволюционной направленности экономического строя во многом опирается на следующую плодотворную работу: Armen Alchian "Uncertainty, Evolution and Economics Theory". *Journal of Political Economy*, 58, 1950. В исправленной форме Алчан переиздал свою работу в *Economic Forces at Work* (Indianapolis, 1977). Теперь эта концепция распространилась далеко за пределы того кружка, где она зародилась. Хороший обзор дискуссии по этим проблемам, равно как и очень подробная библиография, содержится в важном труде: J.Roepke. *Die Strategie der Innovation* (Tübingen, 1977).

⁴⁴⁾Задолго до Кальвина итальянские и голландские торговые города практиковали (а позже испанские ученые кодифицировали) правила, сделавшие возможной совре-

менную рыночную экономику. См. об этом: Н.М. Robertson. *Aspects of the Rise of Economic Individualism* (Cambridge, 1933). Эта книга, если бы она не появилась в столь неподходящее (особенно для Германии) время, могла бы раз и навсегда избавить нас от восходящего к Макс Веберу мифа, согласно которому капиталистическая этика берет свое начало в протестантизме. Робертсон показал, что если тут и были какие-то религиозные влияния, то иезуиты способствовали расцвету "капиталистического духа" в гораздо большей мере, чем кальвинисты.

⁴⁵⁾J. Baechler. *The Origin of Capitalism*. Oxford, 1975, p. 77.

⁴⁶⁾M. I. Finley. *The Ancient Economy*, London, 1975, pp. 28-29; M. I. Finley "Between Slavery and Freedom". *Comparative Studies in Society and History*, 6. 1964.

⁴⁷⁾См. также место в древнекритской конституции, которое я цитирую по Страбону: "Конституция Крита, как о ней рассказывает Эфор, удовлетворялась только самыми важными положениями. Законодатель, говорит он, по-видимому, считал само собой разумеющимся, что свобода - величайшая в государстве ценность и уже в силу одного этого собственность принадлежит именно тем, кто ею владеет, тогда как в условиях рабства все принадлежит властителям, а не подданным".

⁴⁸⁾Если правила принимаются обществом не потому, что понято их специфическое значение, а потому, что преуспевают держащиеся этих правил группы, то не удивительно, что в примитивном обществе господствуют магия и ритуал. Условием вхождения в группу является принятие всех ее правил, хотя значение их может быть понятно очень немногим. Внутри же группы имеется лишь один способ поведения, следуя которому мало кто утруждается различить эффективность и моральную желательность поступка. Если в чем-либо историческая наука потерпела почти полное поражение, так это в попытках объяснить, почему в обществе меняются моральные установки. Между тем причины таких перемен (в списке кото-

рых нравоучительным проповедям принадлежит, вероятно, последнее место) могут оказаться в числе важнейших факторов, определяющих эволюцию человека. Хотя нынешняя мораль возникла в результате отбора, эта эволюция оказалась возможной не в результате выдач лицензий на эксперименты, а, наоборот, благодаря строгим ограничениям, делавшим невозможными изменения всей системы норм и защищавшим экспериментатора лишь на том условии, что, на свой страх и риск зарабатывая право на новшество (и порою становясь при этом первооткрывателем), нарушитель неукоснительно соблюдал большинство установившихся норм, которые только и могли гарантировать ему уважение, легитимизирующее экспериментаторство в избранном им направлении. Крайняя форма суеверия, согласно которой общественный порядок создается правительством, является, конечно, не более чем вопиющим проявлением неприменимого здесь конструктивизма.

⁴⁹⁾См. мою лекцию "Rechtsordnung und Handelsordnung" in E. Streissler. Zur Einheit der Rechts- und Staatswissenschaften. Karlsruhe, 1967. Она перепечатана в моих Freiburger Studien. Tübingen, 1969.

⁵⁰⁾Это, в сущности, та же идея "постепенного общественного строительства" Карла Поппера, с которой я полностью согласен, хотя мне не нравится само это выражение.

⁵¹⁾L. von Mises. Theory and History. Yale University Press, 1957, p. 54: "Окончательный критерий справедливости заключен в ответе на вопрос: благоприятствует ли то или иное действие сохранению общественного сотрудничества? Если да, то действие справедливо, если нет - несправедливо. Не может быть речи о том, чтобы организовать общество на основе постулирования какой-либо произвольно выбранной и разработанной идеи справедливости. Проблема состоит в том, чтобы организовать общество, способное к наиболее успешному достижению целей, которых люди хотят достичь посредством общест-

венного сотрудничества. Общественная полезность - единственная мера справедливости, единственная путеводная звезда законодателя”.

Хотя это сформулировано рационалистичнее, чем мне бы хотелось, в этих словах заключена важная и верная мысль. Однако Мизес был рационалистом-утилитаристом, и по понятным причинам я не могу следовать за ним в этом направлении.

⁵²⁾Этой путанице, по крайней мере в наше время, способствовал Эмиль Дюркгейм, чья прославленная работа *The Division of Labour in Society* (пер. Дж.Симпсона, Лондон, 1933; см. особенно стр. 228) не содержит ни малейшего понимания того, каким образом правила поведения обеспечивают разделение труда. Дюркгейм, будучи социобиологом, склонен называть альтруистическими все действия, предполагающие пользу для других, если действующий догадывается или даже знает об этой пользе. Но вот какую разумную позицию заняли авторы учебника *Evolution* (T.Dobzhansky, F.J.Ajala, G.L.Stebbins, J.W.Valentine. San Francisco, 1977, p. 456): ”Какие-то виды поведения у животного мы назвали бы этическими и альтруистическими, а какие-то - неэтическими и эгоистическими, *если бы они были проявлениями человека...* в отличие от всех других биологических видов человек в каждом поколении наследует и передает знания, обычаи и верования, не зашифрованные в генетическом коде... способ их передачи весьма отличен от биологической наследственности... ибо, быть может, в течение примерно вот уже двух миллионов лет культурные изменения все больше преобладают над генетическими”. Они же цитируют Симпсона (G.G.Simpson. *This View of Life*. New York, 1964): ”Бессмысленно говорить об этике применительно к какому-либо животному, кроме человека... незачем обсуждать этику; в самом деле, разговор об этике бессодержателен, если не выполнены следующие условия: (а) существуют альтернативные способы действия; (б) человек способен судить об альтернативах в этических

понятиях; и (в) он свободен выбирать то, что считает этически правильным. Кроме этого, нужно всегда помнить, что участие этики в эволюции зависит от способности человека (уникальной, по меньшей мере, в смысле уровня ее развития) предвидеть результаты своих действий”.

⁵³⁾Е.О.Wilson. *op. cit.*, p. 117: "Когда человек (или животное) способствует приспособляемости другого представителя своего вида за счет своей собственной, можно сказать, что он совершает акт альтруизма. Самопожертвование ради потомства - альтруизм в обыденном, а не собственно генетическом смысле слова, потому что индивидуальная приспособляемость измеряется числом выживших потомков. Но самопожертвование ради дальнего родственника есть уже настоящий альтруизм на обоих уровнях, а когда кто-то жертвует собой ради совершенно чужого ему существа, то такое "благородство" уже столь удивительно, что нуждается в каком-то теоретическом объяснении". См. также D.P.Barash. *op. cit.*, p. 77 (он открыл даже "вирус альтруизма") и R.Trivers "The Evolution of Reciprocal Altruism". *Quarterly Review of Biology*, 46, 1971.

⁵⁴⁾Если сегодня сохранение рыночной экономики зависит (как полагают D.Bell и I.Kristol, редакторы сборника *Capitalism Today*, N.Y., 1970) от того, что люди сознают необходимость придерживаться определенных правил для обеспечения разделения труда, то рыночная экономика обречена. Однако труд разбираться в этом берет на себя лишь очень небольшая часть населения. Обыкновенно от интеллектуалов ожидается, что они разъяснят это обществу, но они не часто делают такого рода попытки.

⁵⁵⁾L.C.Robbins. *An Essay on the Nature and Significance of Economic Science*. London, 1932.

⁵⁶⁾Может быть, это и печально, но культура неотделима от прогресса, и как раз те силы, которые поддерживают культуру, толкают нас и по пути прогресса. Что верно в отношении экономики, верно и в отношении культу-

ры в целом: она не может оставаться неизменной, и если застывает, то вскоре приходит в упадок.

⁵⁷⁾См. в особенности Н.В. Acton. *The Morals of the Market*. London, 1971.

⁵⁸⁾R. Dworkin. *Taking Rights seriously*. London, 1977, p. 180.

⁵⁹⁾R. J. Williams. *Free and Unequal: the Biological Basis of Individual Liberty*. University of Texas Press, 1953, pp. 23, 50; J. B. S. Haldane. *The Inequality of Men*. London, 1932; P. W. Medawar. *The Uniqueness of the Individual*. London, 1957; H. J. Eysenck. *The Inequality of Man*. London, 1973.

⁶⁰⁾Эта проблема занимала меня некоторое время еще до того, как я впервые публично произнес в печати эту фразу. См. мою лекцию "The Moral Element in Free Enterprise" (1961), перепечатанную позднее в моей книге *Studies in Philosophy etc.* London and Chicago, 1967, p. 232.

⁶¹⁾Об истории сциентизма и близких к нему взглядов в XIX веке (которые я теперь предпочитаю называть конструктивизмом) см. мою лекцию *The Counter-Revolution of Science. Studies in the Abuse of Reason*. Chicago, 1952.

⁶²⁾Vol. 2, chapter 8. *Law, Legislation and Liberty*. Правовой позитивизм противопоставляется "классическим теориям естественного права". Концепция же естественного права сводится к следующему: "Существуют определенные принципы человеческого поведения, которые наш разум должен открыть; чтобы иметь силу, творимые человеком законы должны быть с ними согласованы" (H. L. A. Hart. *The Concept of Law*. Oxford University Press, 1961, p. 162). Это противопоставление позитивистского и естественного права - один из самых ярких примеров ложной дихотомии "естественного" и "искусственного". Закон, конечно, не есть неизменное явление природы, но он не является и творением разума. Он - результат процесса эволюции, в котором системы правил развиваются в постоянном взаимодействии с отличным от них и меняющимся образом человеческих действий.

⁶³⁾Sigmund Freud. *Civilisation and its Discontents* (Lon-

don, 1957); R.La Pierre. The Freudian Ethics (N.Y., 1959). Если для человека, в течение всей жизни занимавшегося теорией денег, в 1920-х годах в Вене боровшегося с марксизмом и фредизмом, а позже интересовавшегося психологией, нужны еще какие-то свидетельства того, что именитые психологи, включая Зигмунда Фрейда, могут нести абсолютную чушь относительно социальных явлений, эти свидетельства доставил мне сборник под редакцией Эрнеста Борнемана The Psychoanalysis of Money (N.Y., 1976), представляющий собой перевод книги E.Borneman. Die Psychoanalyse des Geldes. Frankfurt, 1973, который, между прочим, в значительной степени объясняет близость психоанализа и социализма (в особенности марксизма).

⁶⁴⁾G.B.Chisholm. The Re-establishment of a Peace-time Society. Psychiatry, vol. 6, 1946. Литературные вкусы того времени хорошо характеризует также название книги Герберта Рида: H.Read. To Hell with Culture. Democratic Values and New Values. London, 1941.

⁶⁵⁾The Times, 13 April 1978.

⁶⁶⁾D.T.Campbell. On the Conflicts between Biological and Social Evolution. American Psychologist, 30 December 1975, p. 1120.

⁶⁷⁾Ibid., p. 1121.

⁶⁸⁾Журнал The American Psychologist в мае 1975 года посвятил сорок страниц преимущественно критической реакции на лекцию профессора Кэмпбелла.

⁶⁹⁾Кроме работы T.Szasz. The Myth of Mental Illness. New York, 1961, см. в особенности его же Law, Liberty and Psychiatry. New York, 1971.

⁷⁰⁾H.J.Eysenck. Uses and Abuses of Psychology. London, 1953.

**ПОЯСНЕНИЯ Э.БАТЛЕРА
К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ КНИГИ
Ф.А.ХАЙЕКА
"ОБЩЕСТВО СВОБОДНЫХ"**

Шумпетер

Выдающийся экономист Йозеф Алоис Шумпетер (1883-1950) на протяжении своей долгой карьеры был профессором в университетах Черновиц, Граца, Бонна и Гарварда. Короткое время он был также министром финансов Австрийской республики. Он создал теорию циклов деловой активности, которая объясняет разными причинами кратко-, средне- и долгосрочные колебания производства и торговли. Он подчеркивал важность технических нововведений как фактора экономического прогресса. Он также настаивал на эволюционной природе капитализма, способного адаптироваться и расти, что и делает его эффективным носителем прогресса. Однако из всего этого Шумпетер вывел пессимистическое заключение, что капитализм в конце концов неизбежно перерастет в социализм.

Тоталитарная демократия

Если законодательный орган выбран народом, но не ограничен в своей власти, он превращается в диктатора - это и есть тоталитарная демократия.

Понятие тоталитарной демократии разработал профессор Яков Тальмон (J.L.Talmon. The Origins of Totalitarian Democracy). Он определяет ее следующим образом: "Политическая школа тоталитарной демократии исходит из предположения, что истина - в политике. Это - политический мессианизм в том смысле, что он

предполагает некую предопределенную, гармоничную и совершенную схему, к которой люди неотвратимо движутся и в которую общество должно воплотиться". По Тальмону тоталитарная демократия и либеральная демократия различаются не тем, что одна из них отрицает свободу, а другая на свободе настаивает. Обе настаивают на свободе, но понимают ее по-разному.

Общество как целое
(*Большое общество*)

Хайек считает, что только малые группы, такие, например, как группы охотников-собирателей, могут существовать на основе централизованного определения общих целей и распределения ролей и задач между индивидами. Современные общества, состоящие из миллионов индивидов, не могут прийти к соглашению по поводу общих целей, и ни одна центральная власть не может вообразить, кто такие все те индивиды, которыми она собирается командовать. Большое общество существует потому, что люди руководствуются универсальными общечеловеческими правилами, а не распоряжениями диктатора. Им не нужно соглашаться об общих целях, если они придерживаются общих принципов относительно собственности, одинаково понимают, что такое честность и т.д., что и дает им возможность мирно и продуктивно сотрудничать.

Легальный позитивизм

Хайек называет легальным позитивизмом концепцию, согласно которой все законы, которыми руководствуется общество, а также все правила справедливого поведения есть результат сознательного решения законодателей. Иначе говоря, законы "составлены" и "записаны". Хайек утверждает, что это фундаментальная ошибка. Понятия о справедливости возникают спонтанно в процессе эволюции, в попытках людей сотрудничать друг с другом.

Подобно хорошим манерам или правилам грамматики, они едва уловимы, с трудом поддаются кодификации. Но мы интуитивно чувствуем, когда они нарушаются. Эти понятия могут быть изменены лишь народным самосознанием в процессе общественной эволюции, но не административным актом.

Социальная справедливость

Концепция социальной, или распределительной, справедливости предполагает, что национальный продукт должен быть разделен между индивидами и группами в соответствии с принятыми представлениями о справедливости. Хайек видит в этом отрицание подлинной справедливости. Концепция социальной справедливости не учитывает, что общество как целое (Большое общество) регулируется правилами, а не указаниями диктатора: это игра, в которой, как в шахматах, результат нельзя назвать ни справедливым, ни несправедливым, - он есть просто совершившийся факт. "Социальная справедливость" требует подчинения центральной власти, которая решает, какой результат надо считать "справедливым", а заодно и меняет правила, если это нужно для его достижения, - что уже есть несправедливость.

Политика доходов

Вмешательство правительства в определение уровня зарплаты происходит повсеместно. В экономике свободного предпринимательства уровень зарплаты есть результат свободных торгов между работником и работодателем, определяемый в конечном счете соотношением спроса и предложения на рабочую силу определенной квалификации. Однако многие западные правительства устанавливают уровень минимальной зарплаты и облагают высокие доходы высокими налогами, пытаясь тем самым достигнуть того, что им представляется более справедливым.

Виги

Английская радикальная партия XVII-XIX веков. Хайек считает, что идеалы ранних вигов вдохновили либеральное движение в Европе и повлияли на мышление американских колонистов, создавших конституцию США. Виги были озабочены тем, чтобы обеспечить условия для свободного роста общества, а не тем, чтобы навязать обществу какую-либо изобретенную или предвзятую схему.

Позднее, однако, виги попали под влияние воинствующего рационализма Французской революции, а также под влияние национализма и социализма. Называя себя старым вигом, Хайек подчеркивает свою верность идеалам раннего, "подлинного" английского либерализма.

Доктрина Блэкстоуна

Сэр Уильям Блэкстоун опубликовал свои знаменитые "Комментарии к английским законам" в 1765 году. Он настаивал на том, что сильный парламент ограничит произвольную власть диктатора-монарха и будет лучше воплощать фундаментальные и безличные принципы человеческой справедливости. Он также рассматривал независимые суды как "главного хранителя общественной свободы".

Эдмунд Бёрк

Эдмунд Бёрк (1729-1797) - британский государственный деятель и политический философ. Он глубоко верил в наследственную мудрость традиции. В таких эссе, как "Размышления о Французской революции", он критиковал революционные движения, разрушающие институты и традиции государства, поскольку эти движения игнорируют заложенную в традициях мудрость и легкомысленно предполагают, что сумеют спроектировать и установить нечто лучшее.

Акт о трудовых спорах 1906 года

Законодательный акт Великобритании, имевший далеко идущие последствия. Этот акт признавал роль тред-юнионов и давал им специальный иммунитет от судебного преследования во время конфликтов с работодателями. Он прошел потому, что тогдашнее правительство нуждалось в поддержке депутатов-социалистов для проведения других, по его мнению, более важных законопроектов. Некоторые из иммунитетов, предоставленных тред-юнионам Актом 1906 года, были у них отобраны новым профсоюзным законодательством, принятым в 1980-е годы.

Конструктивистские предрассудки

Конструктивизмом Хайек называет веру в то, что только разум может предсказать нам образ действий. Эта вера, по его мнению, неоправданно завышает наши интеллектуальные возможности, игнорирует мудрость институтов и моральных правил, на практике доказавших свою полезность. Вера в то, что мы можем "сконструировать" совершенное общество, есть ложная вера, суеверие.

Субстантивная справедливость - субстантивный закон

То же самое, что "закон в материальном смысле" (см.).

Фридман

Выдающийся экономист и либеральный политический философ Милтон Фридман (род. в 1912 г.) известен прежде всего возрождением "количественной теории денег", которая гласит, что ценность денег падает, если правительство пускает в обращение слишком большую денежную массу. Фридман настаивает, что производство в условиях рыночной конкуренции неизменно оказывается

эффективнее, чем государственное обеспечение. Лучший способ помочь бедным есть не распределение государственной помощи в натуральном виде, но распределение наличных или специальных талонов, которые могли бы быть использованы для покупки услуг на свободном рынке по выбору потребителя.

Джон Кеннет Гэлбрейт

Американский экономист Джон Кеннет Гэлбрейт (род. в 1908 г.) - известный критик капитализма. Капитализм, по Гэлбрейту, одержим ростом производства, что ведет к пустой трате ресурсов. Гэлбрейт полагает, что должно уделяться больше внимания распределению продуктов в капиталистическом обществе. Он также настаивает на том, что современное общество плодит монополистические системы власти. Многие крупнейшие экономисты считают, что Гэлбрейт придает этой теме слишком большое значение.

Закон возрастающих правительственных расходов

Политические философы на Западе с некоторых пор стали замечать, что в условиях демократических структур правительственные расходы имеют тенденцию возрастать. Отчасти это происходит потому, что разные группы интересов, сотрудничая друг с другом, добиваются для себя и друг для друга особых привилегий. Их финансирование предполагает незначительное повышение налогов. Это повышение каждый раз недостаточно велико, чтобы вызвать организованное сопротивление налогоплательщиков, которые всегда более рассредоточены и имеют меньше общих интересов.

Английский банк

Центральный банк Соединенного Королевства. Английский банк - банкир правительства и главный инстру-

мент его финансовой и денежной политики; через Английский банк, например, устанавливается учетная ставка. Банк хранит запасы иностранной валюты и золота и осуществляет эмиссию денег и другие важнейшие операции.

Людвиг фон Мизес

Людвиг фон Мизес (1881-1973) систематически развивал взгляды так называемой австрийской школы теоретической экономики. Рассматривая механизм цен как наиболее эффективный метод распределения ресурсов, Мизес указывал, что социалистическая экономика никогда не сможет быть эффективной, поскольку в ее условиях агенты производства лишены той информации, которая содержится в рыночных ценах. Мизес считал ценность субъективной вещью, не поддающейся даже измерению, а тем более максимизации, каковую обещают социалисты. Мизес и Хайек много работали над теорией циклов деловой активности. Во многих отношениях Мизес повлиял на Хайека.

Поппер

Выдающийся философ сэра Карл Раймунд Поппер родился в 1902 году в Австрии. Он развивал представления о науке и обществе как эволюционирующих системах. Прогресс в науке происходит благодаря проверке теорий, в результате которой ложные идеи отбрасываются. Аналогичный подход он применил в своей критике социальной философии Платона, Гегеля и Маркса. В книге "Открытое общество и его враги" он противопоставил "наивный рационализм" тех, кто хотел бы строить общество по своим чертежам, и "критический рационализм" либералов с их верой в то, что общество обладает механизмом, позволяющим ему приспосабливаться к меняющимся условиям.

Шотландская школа моральной философии

Сложилась в эпоху Просвещения в Шотландии XVIII века. Эта школа выдвинула таких мыслителей как Адам Смит, Давид Юм, Адам Фергюсон. Они исходили из того, что понятия справедливости и морали глубоко укоренены в человеческой природе и обеспечивают мирный прогресс человечества. Им не хватало теории эволюции, чтобы интерпретировать это убеждение, но они близко подошли к ней.

Каталактика

По мнению Хайека, рыночная экономика является упорядоченной системой, что вовсе не означает, что она кем-то сознательно спроектирована и поддерживается. Скорее она представляет собой сеть бесчисленных обменных и приспособительных актов, совершаемых миллионами индивидов при том, что у каждого из них имеется собственная цель, однако все они действуют в согласованных рамках законов собственности и контракта, определяющих границы их активности. Хайек предложил термин *каталактика* (греч. "обмениваться") в качестве названия изучающей эту систему науки и термин *каталлаксия* для обозначения самой системы.

Кривые издержек

Графики зависимости между полными издержками производства (измеренными в ценах факторов производства: земли, рабочей силы и капитала) и данным уровнем производства.

Средние и предельные издержки

Средние издержки есть себестоимость единицы продукции. Кривая средних издержек имеет U-образную форму. При малом объеме производства средние издержки велики, потому что большие затраты на строения и оборудование распределяются на сравнительно

небольшую продукцию. Затем издержки падают по мере увеличения производства и вновь повышаются, когда размеры предприятия превышают оптимальную величину.

Предельные издержки суть издержки на еще одну дополнительную единицу продукции. Кривая предельных издержек тоже U-образна. Очевидно, что производство имеет смысл наращивать только до тех пор, пока цена каждой новой единицы продукции превышает предельные издержки.

Закон Шермана 1890 года

Антитрестовский закон Шермана 1890 года объявлял нелегальной монополистическую практику в Соединенных Штатах. Согласно этому закону фирма могла иметь преобладающую долю акций в том или ином производстве, но только доказав в суде, что это в интересах общества. Закон Шермана также применялся против монополистических действий профсоюзов, но лишь до 1914 года, когда профсоюзы были освобождены от судебных преследований.

Закон в материальном смысле

Законы, предписывающие индивидам, группам, ведомствам или агентствам исполнение определенных действий. Примером может служить то, что Хайек называет "публичным правом": оно состоит из административных правил, предписывающим государственным службам содержание и образ действий. Закону в материальном смысле Хайек противопоставляет "абстрактные", или "формальные", законы, которые полагают общие правила для всех, а не указания конкретным группам. Примеры "абстрактных" законов - законы, запрещающие воровство или убийство, а также конституции.

Май 1990,
Лондон

Д-р Эмон Батлер,
директор Института Адама Смита

ОГЛАВЛЕНИЕ

Стр.

Э.Батлер. Предисловие к русскому изданию 7

Хайек как критик социализма. - Очерк свободного общества. - Хайек о сущности человеческого общества. - Порядок без приказов. - Мудрость правил. - Закон свободного общества. - Правление закона. - Конституция либерального государства. - Заключение

**ГЛАВА I. Мнение большинства
и современная демократия 18**

Разочарование в демократии растет. - Неограниченная власть - порок большинства современных демократий. - Истинное содержание демократического идеала. - Слабость выборного органа с неограниченной властью. - Коалиции интересов и околуправительственный аппарат. - Соглашение об общих правилах и частных мерах

**ГЛАВА II. Разделение демократических
институтов 45**

Утрата первоначальной трактовки функций законодательного органа. - Существующие представительные институты были созданы для нужд правления, а не законодательства. - Органы, наделенные правом решать частные задачи, не годятся для принятия законов. - Современные законодательные органы на самом деле заняты правительственной работой. - Партии в роли законодателей

ведут разложение демократического общества. - Конструктивистское суеверие: суверенитет. - Необходимое разделение власти в представительном собрании. - Демократия или демархия?

ГЛАВА III. Общественный

и частный секторы 73

Двойная задача правительства. - Коллективные блага. - Границы общественного сектора. - Независимый сектор. - Налоги и размеры общественного сектора. - Безопасность. - Монополия правительства на общественные службы. - Информация и образование. - Другие важные проблемы

ГЛАВА IV. Правительство и рынок 105

Конкуренция имеет преимущества, даже если она несовершенна. - Конкуренция как процедура открытия. - В отсутствие условий "совершенной" конкуренции фирмы не могут вести себя так, как если бы эти условия наличествовали. - Преимущества свободного рынка. - Конкуренция и рациональность. - Размеры производства, концентрация и власть. - Политические аспекты экономической власти. - Когда монополия становится вредной. - Проблема антимонопольного законодательства. - Главная угроза - не личный, а групповой эгоизм. - Политические методы распределения доходов и их последствия. - Интересы, поддающиеся и не поддающиеся организации

ГЛАВА V. Извращение демократического

идеала: выводы 149

Извращение демократического идеала. - Демократия как сделка. - Игрушка в руках групповых интересов. - Законы против директив. - Закон и произвол. - От пристрастности к произволу. - Разделение власти как средство против не свя-

ГЛАВА VI. Модель конституции 159

Развитие представительных институтов идет неверным путем. - В чем ценность идеализированной модели конституции? - Основные принципы. - Два представительных органа с различными функциями. - Дополнительные замечания о представительстве возрастных групп. - Правительственное собрание. - Конституционный суд. - Общая структура власти. - Чрезвычайное положение. - Разделение финансовых полномочий

**ГЛАВА VII. Сдерживание власти
и развенчание политики 190**

Ограниченная и неограниченная власть. - Мир, свобода и справедливость в негативном определении. - Централизация и децентрализация. - Правление большинства против правления закона, одобренного большинством. - Моральная неразбериха и вырождение языка. - Демократическая процедура и цели эгалитаризма. - Государство и общество. - Игра по правилам никогда не ведет к одинаковым для всех результатам. - Околоправительственная активность групповых интересов и гипертрофия правительства. - Неограниченная демократия и централизация. - Передача внутриполитических функций местным властям. - Отмена правительственной монополии на услуги. - Развенчание политики

**ЭПИЛОГ. Три источника
гуманитарных ценностей 226**

Ошибки социальной биологии. - Процесс культурной эволюции. - Эволюция самовоспроизводящихся сложных структур. - Напластование правил поведения. - Привычные правила и экономи-

ческий порядок. - Дисциплина свободы. - Проявления подавленных первичных инстинктов. - Эволюция, традиция и прогресс. - Конструирование новой морали в угоду старым инстинктам: Маркс. - Разрушение необходимых ценностей в результате научной ошибки: Фрейд. - Поворот

ПРИМЕЧАНИЯ 260

**Пояснения Э.Батлера к русскому изданию
книги Ф.А.Хайека "Общество свободных"..... 297**