

An impressionistic painting in shades of blue, white, and dark tones, depicting a steam locomotive in a station. The brushstrokes are thick and textured, giving it a sense of movement and atmosphere.

Формирование промышленной ПОЛИТИКИ

*Соединенные Штаты,
Великобритания и Франция
в период становления
железнодорожной отрасли*

Фрэнк Доббин

С Е Р И Я
С О Ц И А Л Ь Н А Я
Т Е О Р И Я
В Ы С Ш А Я
Ш К О Л А
Э К О Н О М И К И

FORGING
INDUSTRIAL
POLICY

*The United States,
Britain, and France
in the Railway Age*

FRANK DOBBIN

ФОРМИРОВАНИЕ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

*Соединенные Штаты,
Великобритания и Франция
в период становления
железнодорожной отрасли*

ФРЭНК ДОББИН

Авторизованный перевод с английского
ЕКАТЕРИНЫ ГОЛОВЛЯНИЦИНОЙ



*Издательский дом
Высшей школы экономики*
МОСКВА, 2013

УДК 316.334.2

ББК 60.56

Д55

Составитель серии
ВАЛЕРИЙ АНАШВИЛИ

Научный редактор
ВАДИМ РАДАЕВ

Дизайн серии
ВАЛЕРИЙ КОРШУНОВ

- Д55 **Доббин, Ф.** Формирование промышленной политики: Соединенные Штаты, Великобритания и Франция в период становления железнодорожной отрасли [Текст] / авториз. пер. с англ. Е. Б. Головлиничиной под науч. ред. В. В. Радаева; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. — 368 с. — (Социальная теория). — 1000 экз. — ISBN 978-5-7598-0999-9 (в пер.).

В книге раскрывается роль политической культуры в формировании промышленной политики на основе сравнительного анализа становления и развития железнодорожной отрасли в США, Франции и Великобритании.

Книга может быть интересна представителям широкого круга социальных наук — социологам, экономистам, историкам, политологам и культурологам.

УДК 316.334.2

ББК 60.56

ISBN 978-5-7598-0999-9 (рус.)

ISBN 9780521451215 (англ.)

© Cambridge University Press 1994

© Перевод на рус. яз., оформление.
Издательский дом Высшей школы
экономики, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ НАУЧНОГО РЕДАКТОРА	9
ПРЕДИСЛОВИЕ АВТОРА К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ	15
БЛАГОДАРНОСТИ	25
 I. ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА И ПРОМЫШЛЕННАЯ РАЦИОНАЛЬНОСТЬ	
ВВЕДЕНИЕ	27
Политический реализм	33
Экономический реализм	35
Институциональный реализм	38
КУЛЬТУРА И СМЫСЛ В СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВАХ	40
Институционализированные смысловые системы	42
Рационализированные смысловые системы	47
Термины, используемые в социокультурном подходе к анализу политики	51
АРГУМЕНТАЦИЯ	52
Политическая культура	56
Возникновение промышленной культуры	58
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	62
 II. США	
ВВЕДЕНИЕ	64
Структура американского государства	67
Железнодорожная политика	74
ПЛАНИРОВАНИЕ	75
Планирование на уровне муниципалитетов и штатов	75
Федеральное планирование	78

ФИНАНСИРОВАНИЕ	80
Поддержка со стороны штатов и местных общин	81
Федеральная поддержка	93
ТЕХНИЧЕСКАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ КООРДИНАЦИЯ	107
ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ И КОНКУРЕНЦИЯ	114
Правовое регулирование на уровне штата	116
Правовое регулирование на федеральном уровне	128
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	150
 III. ФРАНЦИЯ	
ВВЕДЕНИЕ	155
Структура французского государства	157
Железнодорожная политика	166
ПЛАНИРОВАНИЕ	169
Раннее государственное планирование: 1823–1833 гг.	169
Государственное планирование на этапе зрелости	172
ФИНАНСИРОВАНИЕ	184
Дебаты о том, какими должны быть железные дороги — государственными или частными	185
Компромиссное решение: смешанное государственно-частное строительство и частная эксплуатация железных дорог	193
ТЕХНИЧЕСКАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ КООРДИНАЦИЯ	204
Первые концессии	205
Усиление государственного контроля	209
ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ И КОНКУРЕНЦИЯ	216
Начальный этап политики установления тарифов	217

Структура отрасли и конкуренция	221
Зрелый этап политики ценообразования и конкуренции	224
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	232

IV. ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

ВВЕДЕНИЕ	238
Структура государства в Великобритании	241
Железнодорожная политика	248
ПЛАНИРОВАНИЕ	249
Борьба за право отчуждения земель	250
ФИНАНСИРОВАНИЕ	261
ТЕХНИЧЕСКАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ КООРДИНАЦИЯ	266
Безопасность	267
Эксплуатационные нормы, ширина колеи, согласование расписаний и времени.	284
ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ И КОНКУРЕНЦИЯ	289
Тарифы	291
Конкуренция	293
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	306

V. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ

ВВЕДЕНИЕ	312
Возникновение парадигм промышленной политики	313
КУЛЬТУРА И РАЦИОНАЛЬНОСТЬ	318
ПОЛИТИКА И РАЦИОНАЛЬНОСТЬ	320
Группы интересов существуют изначально или конструируются?	320
Объективны или субъективны интересы?	321
Всегда ли побеждает сильнейшая группа?	323

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ И РАЦИОНАЛЬНОСТЬ	325
Экономическая теория как естественная наука	325
Социальные истоки хозяйственных принципов	328
ИНСТИТУТЫ И РАЦИОНАЛЬНОСТЬ	332
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	337
БИБЛИОГРАФИЯ.....	338

ПРЕДИСЛОВИЕ НАУЧНОГО РЕДАКТОРА

Мы предлагаем Вашему вниманию одну из наиболее известных в современной экономической социологии книг. Ее автор, Фрэнк Доббин, избрал для своего анализа три развитые капиталистические страны с примерно равным уровнем технологического развития — США, Францию и Великобританию. Вместе с тем во всех этих странах изучается один и тот же объект — становление и развитие железнодорожной отрасли. Интересно то, что разворачивание отрасли происходило примерно в одно время, но в каждой стране аналогичные вопросы, связанные с планированием, финансированием, защитой конкуренции и обеспечением безопасности, решались совершенно по-разному. И в каждой стране складывалась своя, очень не похожая на другие образцы промышленная политика. В чем заключались эти различия и чем они были вызваны — таков основной вопрос данной книги.

Чтобы объяснить различия в промышленной политике, которую проводят рассматриваемые страны, Доббин прежде всего анализирует структуру государственной власти. Нужно сказать, что государство не страдает от недостатка внимания со стороны обществоведов. Но часто рассуждения ведутся в терминах политологических моделей, представляющих государство как либеральное или корпоративистское, капиталистическое или стейтистское. Государство в книге Доббина предстает с иной стороны. Сердцевиной структуры государственной власти, основой всего политического порядка оказывается особая, присущая именно данному обществу политическая культура, которая помогает основным игрокам интерпретировать политический порядок и вырабатывать особые, идеологически нагруженные смыслы, в свою очередь формирующие парадигму промышленной политики.

При этом политическая культура понимается как совокупность исторически обусловленных взглядов, которые выражают люди, принимающие политические решения, и которые институционализируются в структурах государственной власти,

чтобы впоследствии с удивительной устойчивостью и в то же время своеобразностью влиять на контуры проводимой промышленной политики.

Заметим, что этот подход отличается от взгляда, наиболее распространенного среди экономических историков (здесь традиционно выделяется Альфред Чандлер), для которых способы хозяйственной организации выступают своего рода ответом на экономические вызовы времени.

Доббин также показывает, что реализация того или иного политического курса обусловлена не только и не столько организационными возможностями групп, принимающих наиболее важные решения. Сами эти решения во многом становятся результатами культурных предписаний, которые имеют отнюдь не конъюнктурную природу и вырабатываются в течение ряда поколений.

Промышленная политика оказывается изоморфной моделям формирования государства, но этот институциональный изоморфизм осуществляется не прямым образом, а через содержательное посредничество политической культуры, которая особым образом определяет само понимание рационального действия и рационально организованной политики. Иными словами, институты, организующие хозяйственную и политическую жизнь страны, складываются параллельно под воздействием одних и тех же смысловых принципов.

Характерно, что Доббин не просто применяет социокультурный подход, подчеркивая важность символической борьбы в процессе формирования институтов. В его интерпретации основные институты оказываются социокультурными образованиями в самом фундаментальном смысле понятия культуры.

В книге собран богатый фактический материал. Сравнение между странами производится по набору ключевых параметров, включая характер планирования и финансирования строительства железных дорог, решение технологических вопросов и проведение стандартизации, установление цен и поддержание конкурентного порядка. В результате выясняется, что власти Великобритании воздерживались от планирования железных дорог и практически никогда не финансировали их строительство. Единственный вопрос, в который решался вмешиваться

парламент, был связан с выведением земель из сельскохозяйственного оборота под такое строительство, которое затрагивало интересы частных землевладельцев. В США приоритет также отдавался частным компаниям, но правительства разных уровней финансировали значительную часть железнодорожного строительства. Во Франции же планирование и финансирование железных дорог практически целиком находилось в руках государства, которое, впрочем, позволяло частным компаниям эксплуатировать линии под неусыпным оком государственных инженеров.

При эксплуатации построенных железных дорог французские государственные инженеры устанавливали жесткие стандарты безопасности, тогда как британцы обходились созданием комиссий, которые «информировали общественность» в расчете на то, что дурная слава ударит по карману недобросовестных участников рынка (что случалось далеко не всегда). Американцы же полагались на решение подобных вопросов посредством развитой судебной системы.

В США ни конгресс, ни правительства штатов первоначально не хотели вмешиваться в деятельность железных дорог, и в результате, например, каждая железнодорожная компания до определенной поры могла самостоятельно выбирать ширину колеи. Примерно то же происходило и в Великобритании. Во Франции подобный порядок (или, точнее, беспорядок) был бы решительно невозможен.

Установление цен в Великобритании было отдано на откуп частным компаниям. А чтобы предотвратить хищническое ценообразование со стороны монополистов, поощрялось формирование картелей, которые позволяли выживать множеству менее крупных фирм. Во Франции государство, напротив, диктовало шести региональным монополиям цены, которые оно само и определило. В США приоритет отдавался рыночным силам. При этом парадигма промышленной политики США часто поддерживала рынки в ущерб мелким предпринимательским фирмам. В то же время велась решительная борьба с картелями и трестами во имя защиты рыночной конкуренции.

Таким образом, в США промышленная политика формировалась прежде всего автономными местными сообществами и

исходя из их суверенитета, во Франции — сильным централизованным государством, а в Великобритании она складывалась в интересах суверенных личностей и малых предпринимательских фирм. При этом промышленная политика не оставалась неизменной. С течением времени она претерпевает непростую эволюцию с возможными колебаниями. Но ее парадигма, в которой заложены глубокие символические смыслы, остается относительно инвариантной, благодаря чему сохраняются преемственность и отличие политического курса, проводимого в данной стране, от того, что происходит в других странах.

В целом представленное в книге экономико-социологическое исследование весьма трудно классифицировать и однозначно отнести к какому-либо известному нам направлению. Сам Доббин называет себя институционалистом, последователем веберовской традиции, но с неменьшим основанием его можно квалифицировать как приверженца культурно-исторического подхода. В то же время его работа представляет собой разнообразность политической экономии, поскольку фокусируется на роли государства и формировании экономической политики. Не забудем, что речь идет о компаративном исследовании. Слегка перефразируя Дж. Кэмпбелла, написавшего одну из рецензий на данную книгу, можно сказать так: этот институционалист возвращает понятие культуры в компаративную политическую экономию. В любом случае речь идет о непростом сочетании разных подходов, которое осуществляется автором весьма органично, что называется, «без швов».

Вышедшая в 1994 г. книга не осталась незамеченной. Вскоре, в 1996 г., она получает от Американской социологической ассоциации премию имени Макса Вебера. И впоследствии обильно цитируется представителями самых разных исследовательских направлений.

С тех пор прошло немало времени. И не так давно опубликована новая книга Доббина «Изобретая равные возможности» (*Inventing Equal Opportunity*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009), посвященная разработке корпоративных кодексов поведения персонала. Она не менее успешна, награждена Американской социологической ассоциацией все той же премией имени Макса Вебера. Но мы тем не менее решили не гнаться

за новизной, а перевести более раннюю книгу, которая, впрочем, совсем не устарела — и потому, что основана на историческом материале, и потому, что примененные в ней подходы по-прежнему актуальны.

Добавим, что ранее книга «Формирование промышленной политики» уже была переведена на китайский язык (Shanghai Peoples Press, 2008). Теперь, наконец, она появляется и на русском (мы опять отстаем от китайцев). Хочется в оправдание сказать, что намерение перевести эту книгу появилось еще десятилетие назад, когда нами готовилось крупное издание переводов «Экономическая социология. Хрестоматия современной классики» (М.: РОССПЭН, 2004). Книга Доббина была как раз той самой «современной классикой», но на более раннем этапе мы ограничились переводом двух ее существенных частей. И хотя при встрече я рассказал автору о планах по переводу всего издания, руки до этого дошли не сразу. Как водится, мы долго запрягаем, а китайцы вмиг делают.

В заключение — несколько слов об авторе. Фрэнк Доббин имеет социологическое образование, он получил степень бакалавра социологии в Оберлинском колледже, а затем Ph.D. по социологии в Стэнфордском университете. Начал профессиональную деятельность в Университете Индианы, затем полтора десятилетия преподавал в Принстонском университете, где работает сильная группа экономсоциологов, включая Пола Димаджио, Вивиану Зелизер, Алехандро Портеса и др. Здесь он получил звание профессора. С 2003 г. является профессором Гарвардского университета.

Профессор Доббин весьма активен в среде профессиональных экономсоциологов. Его статьи опубликованы в наиболее известных хрестоматиях. Он и сам издавал подобные хрестоматии (The New Economic Sociology: A Reader. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2004; The Sociology of the Economy. N.Y.: Russell Sage Foundation, 2004). В 2004–2005 гг. Доббин возглавлял в Американской социологической ассоциации секцию по организациям, профессиям и труду, а в 2009–2010 гг. — секцию экономической социологии.

Ранее, помимо фрагментов предлагаемой книги, мы публиковали интервью с профессором Доббином в журнале «Экономи-

ческая социология» (2004. Т. 5. № 2). И нужно сказать, что оно отличалось особой четкостью суждений и структурированностью излагаемой позиции, которые присущи всем его работам.

Мы полагаем, что, помимо социологов, книга будет интересна представителям других социальных и гуманитарных наук — экономистам, историкам, политологам и культурологам. Поистине она представляет собой социологический взгляд, простирающийся поверх существующих дисциплинарных границ.

Ноябрь 2012 г.

ПРЕДИСЛОВИЕ АВТОРА К РУССКОМУ ИЗДАНИЮ

С тех пор как историк экономики Александр Гершенкрон обнаружил, что промышленное развитие стран, начавших индустриализацию позднее Великобритании, не следовало в точности британскому образцу [Gershenkron 1962], экономисты и социологи задают себе вопрос о том, почему разные страны в стремлении к экономическому росту прибегают к различным стратегиям государственной политики и используют настолько разные организационно-правовые формы. Различие стратегий Великобритании и стратегий Германии, Франции и России (стран, позднее начавших индустриализацию) Гершенкрон считает следствием соперничества между этими странами. Политические лидеры стран с догоняющей индустриализацией намечали планы промышленных революций в условиях конкуренции с обогнавшей их Великобританией. В соответствии с концепцией Гершенкрона, именно стремление обогнать Великобританию побудило политических лидеров этих стран избрать стратегию, предполагающую более активную роль государства.

Гершенкрон превратил универсальную модель развития, которая принимала пример Великобритании как будущее промышленности всех стран мира, в дуальную модель развития. Великобритания провела индустриализацию, опираясь на политику *laissez-faire* (невмешательства), но остальные страны, начавшие индустриализацию позднее, нуждались в более значительном государственном вмешательстве в хозяйство.

Как модель, которую предложил Гершенкрон, так и отвергнутая им модель были по своей сути функционалистскими. Различия в том, как страны стимулировали промышленное развитие и регулировали промышленность, рассматривались как следствие различий в задачах, стоявших перед этими странами. В идеальном мире следование британской модели нерегулируемого рынка было бы наилучшим способом обеспечить экономический рост. Однако в условиях жесткой конкуренции хотя бы с одной более развитой экономикой государственное вмешательство и стимулирование индустриализации становится необходимым условием для роста и промышленного развития.

Эта книга предлагает иное прочтение истории начального этапа индустриализации. Такая трактовка позволяет сделать ряд практических выводов для стран, которые в данный момент стремятся укрепить свои конкурентные позиции в глобальной экономике. Являются ли национальные промышленные стратегии следствием специфики функциональных потребностей страны на этапе индустриализации? Меры, которые Великобритания предпринимала для стимулирования промышленного развития, отличались от мер, к которым прибегли Германия, Франция и Россия. Но было ли причиной этих различий стремление ускорить ход индустриализации? Не менее чем за 100 лет до начала промышленной революции уже существовали радикальные различия в роли государства в хозяйстве Великобритании и в хозяйствах Франции, Германии и России. Более того, роль государства в британской экономике отражала его роль в британском обществе в целом. То же можно сказать и о Франции, Германии и России. То, что Гершенкрон и другие авторы принимали за результат одномоментного стратегического выбора, на самом деле было частью давних национальных традиций. Правительства Франции и Германии традиционно чаще прибегали к вмешательству в экономику и реже следовали политике невмешательства, чем правительство Великобритании.

В данной книге, впервые вышедшей на английском языке в издательстве «Cambridge University Press» в 1994 г., я проследил происхождение современных стратегий промышленной политики Великобритании, Франции и США в железнодорожной отрасли — первой из современных сфер транспорта. Я обнаружил, что общие различия стратегий этих стран, которые иные исследователи приписывали различиям в задачах, стоявших перед каждой страной на момент начала индустриализации, на самом деле имеют более давнее происхождение. Великобритания следовала политике невмешательства не потому, что первой встала на путь промышленного развития, а потому, что британские традиции предписывали достигать политического и экономического порядка путем максимизации свободы личности. Во Франции государство принимало более активное участие в планировании и строительстве железных дорог не потому, что стране пришлось догонять Великобританию, а потому, что французское государство всегда играло более активную роль

в хозяйстве. Как отметил Алексис де Токвиль, во Франции политический порядок был более централизован — причем как во времена монархии, так и в условиях демократического правления [Tocqueville 1955]. Соединенные Штаты пришли к децентрализованной системе проектирования и строительства железных дорог силами соперничавших муниципалитетов не потому, что отстали в развитии транспорта и были вынуждены создавать конкуренцию между регионами для ускоренного распространения железных дорог. Это произошло потому, что городские собрания и поселения действовали таким образом еще до Войны за независимость США, и идея местного самоуправления составляла основу всего политического порядка в стране.

Эти три страны по-разному стимулировали развитие железных дорог. Франция централизовала планирование и выдачу концессий частным лицам, а также предоставила государственные гарантии получения дохода от капиталовложений в железные дороги. В Великобритании любой желающий мог по своему усмотрению спроектировать и финансировать постройку железной дороги. В США правительства муниципалитетов конкурировали за доступ к железным дорогам, привлекая частных подрядчиков обещаниями предоставить денежную помощь и купить у них акции железнодорожных компаний. У каждой системы были свои достоинства и недостатки. Франция, запретив строительство железных дорог частным лицам, замедлила расширение дорожной сети, но предотвратила появление дублирующих линий и в итоге получила профессионально спроектированную систему качественно построенных железных дорог. Великобритания поощряла финансирование и строительство силами частных лиц, что позволило ей в скором времени получить обширную сеть железных дорог, многие из которых, однако, оказались дублирующими и некачественно построенными. Американские штаты и муниципалитеты всеми способами стимулировали частную конкуренцию, однако правительства многих штатов и муниципалитетов существенно переоценили будущую отдачу от вложений в железные дороги и были вынуждены объявлять себя банкротами; также многие американские железные дороги оказались неудачно спроектированы и некачественно построены. В итоге исследователи экономики транспорта так и не сумели определить, какая из стратегий является

наилучшей. Все они оказались достаточно удачными и создали надежный способ перевозки грузов и пассажиров, что способствовало ускорению развития других отраслей.

В последние десятилетия исследования экономсоциологов и политико-экономов существенно конкретизировали предложенную Гершенкроном модель развития. Эндрю Шонфилд указывал на превосходство французской модели [Shonfield 1965]. Чалмерс Джонсон утверждал, что будущее — за японской моделью промышленного планирования на уровне министерств [Johnson 1982]. Однако более детальные исследования продемонстрировали на примере многих стран огромное разнообразие стратегий стимулирования промышленного развития и роста и показали, что различные стратегии оказываются в равной степени эффективными.

Социолог Ричард Уитли одним из первых отметил, что различия в стилях промышленной политики соответствуют различиям в «национальных деловых системах», определяющих свойственные данной стране структуру корпораций, способы финансирования новых предприятий, характер деловых связей между предприятиями и способы регулирования бизнеса¹. Политолог Джон Зисман указал на различия систем финансирования промышленности в США, Германии, Франции и Японии, основанных соответственно на фондовых рынках, банковском кредите и внутренних источниках финансирования [Zysman 1983]. Социолог Мауро Гиллен отметил различия режимов промышленной политики в Аргентине, Корее и Испании, каждый из которых опирается на свою национальную традицию². Социологи Гэри Хэмилтон и Николь Биггарт показали, что «азиатские тигры» использовали разные модели организации деловой жизни и соответственно проводили разную промышленную политику [Hamilton, Biggart 1988]. Социолог Нил Флигстин считал, что в Европе и Северной Америке национальные стили государственной политики и ведения бизнеса сохранились во-

¹ Whitley R. Business Systems in East Asia: Firms Markets and Societies. L.: SAGE Publications, 1992; European Business Systems: Firms and Markets in Their National Contexts / R. Whitley (ed.). L.: SAGE Publications, 1992.

² Guillén M. The Limits of Convergence: Globalization & Organizational Change in Argentina, South Korea, and Spain. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

преки всем факторам, подталкивающим к проведению единообразной промышленной политики³. Политологи Питер Холл и Дэвид Соскис описали несколько «разновидностей капитализма», которые действуют на основе разных логик и способны к самовоспроизведению⁴. Бай Гао показал, что промышленная стратегия Японии заимствовала элементы западных стратегий, но продемонстрировала устойчивость к изменениям во время экономического спада 1990-х годов⁵.

Эти исследования показывают, что модели промышленной политики, противоречащие «образцу» — политике *laissez-faire*, — не только выжили, но и доказали свою эффективность. Вопреки доводам Гершенкрона, в 1970-х годах Великобритания и США с их стратегиями невмешательства и рыночной конкуренции все еще считались примерами для всех наций, проводивших индустриализацию. Успех Японии поколебал эту уверенность, и на какое-то время эта страна стала новым образцом для подражания. Но за последние 40 лет стало ясно, что к успеху могут привести самые разные пути. В связи с этим возникает вопрос: как появляются такие стратегии, если не под влиянием исторического момента и стартовых условий?

В этой книге я оспариваю идею о существовании единственного наилучшего способа достичь экономического роста, показывая разнообразие стратегий на начальном этапе индустриализации в Великобритании, США и Франции — странах, чьи программы развития железнодорожного транспорта увенчались очевидным успехом. Но эта книга также затрагивает более фундаментальный вопрос — о происхождении национальных предпочтений при выборе определенного стиля государственного регулирования. Если столь многие страны выработали такие разные способы создания условий для экономического

³ Fligstein N. *The Architecture of Markets: An Economic Sociology of Twenty-first-century Capitalist Societies*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.

⁴ *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage* / P. Hall, D. Soskice (eds). Oxford: Oxford University Press, 2001.

⁵ Gao B. *Economic Ideology and Japanese Industrial Policy: Developmentalism from 1931 to 1965*. N.Y.: Cambridge University Press, 1997; *Idem*. *Japan's Economic Dilemma: The Institutional Origins of Prosperity and Stagnation*. N.Y.: Cambridge University Press, 2001.

роста, бóльшая часть которых оказалась весьма эффективной, то чем же определяется выбор политики в той или иной стране? Почему на начальном этапе промышленного развития США, Франция и Великобритания избрали столь разные стратегии? Почему эти первоначальные стратегические различия проявляются и сейчас, когда данные страны принимаются развивать электронную промышленность, скоростной транспорт или биотехнологии? Почему Франция по-прежнему отдает предпочтение государственной инициативе? Почему США, как и ранее, поощряют конкуренцию между городами и между штатами и ориентируют федеральную политику на создание условий для рыночной конкуренции в новых отраслях промышленности? Почему Великобритания уделяет так много внимания поддержке предпринимателей и развитию предпринимательства?

Моя критика концепции Гершенкрона основана на том, что национальные стратегии политики демонстрируют значительную устойчивость. Эта книга рассказывает о зарождении национальных подходов к промышленной политике. Примеры развития индустрии в США, Франции и Великобритании наглядно показывают, сколь велико при выборе политики значение собственных той или иной стране представлений о должной роли государства в хозяйстве. Эти страны не стремились менять свои стратегии на те, которые оказались успешными в других странах. Они менее, чем страны с более поздним развитием, склонны перестраивать свою политику по новым принципам. Поразительно другое: даже новые иностранные веяния (как это произошло в случае заимствования японской модели координации экономической деятельности) почти не затронули базовых промышленных стратегий каждой страны. Это означает, что для развивающихся стран решение о радикальной смене стратегии может оказаться неисполнимым, поскольку для его реализации потребуется изменить глубоко укорененные традиции.

Данная книга — о том, как страны создают новые модели государственного регулирования по образцу своего прошлого опыта, т.е. о причинах устойчивости стратегий политики. На примерах трех стран рассматривается формирование новых подходов к государственному регулированию. Страны не просто повторяли сделанное ранее. Например, в США политика в железнодорожной отрасли сначала проводилась децентрализованно, на

уровне штатов и муниципалитетов, которые боролись за доступ к железнодорожным маршрутам, предлагая финансовую помощь частным компаниям, строившим железные дороги. Череда коррупционных скандалов дискредитировала этот подход, и была создана система федерального правового регулирования, призванная оберегать дух конкуренции в отрасли, защищая интересы рядовых потребителей и владельцев небольших железных дорог. Так произошла смена подхода к государственному регулированию. Когда Великобритания констатировала провал попыток регулировать отрасли силами комиссий, оповещавших общественность о недостатках того или иного перевозчика (что должно было защитить пассажиров от опасности попасть в аварию), на смену комиссиям пришло более жесткое регулирование, сделавшее обязательным применение тормозов и крытых пассажирских вагонов. Франция столкнулась с тем, что система выдачи концессий на строительство железных дорог частным лицам не оправдывает себя, так как в периоды рецессии частные железные дороги прекращают работу и лишают нацию необходимых ей транспортных услуг, — и в результате во Франции была проведена национализация железных дорог. В каждой стране политика со временем изменялась, однако выбор ее новой стратегии производился из строго определенного набора национальных стратегий. Направление будущих изменений в каждой стране оказывалось довольно предсказуемым. Более того, каждое из новых направлений политики почти не имело шансов быть принятым в двух других странах. Невозможно представить, чтобы Франция стала регулировать железные дороги силами государственных комиссий, которые лишь раскрывают сведения о происшествиях и сверхприбылях компаний, но не имеют права вмешиваться в их работу. Невозможно представить, чтобы США стали поддерживать создание железнодорожных картелей для предупреждения конкуренции, как это делалось в Великобритании. Невозможно представить, чтобы в Великобритании города стали за счет казенных средств финансировать строительство нужных им железных дорог, как это делалось в США.

Промышленная политика в каждой из этих трех стран заметно изменилась, но изменения происходили в целом в предсказуемых направлениях. Многие годы преобладали два объясне-

ния различий в национальных стратегиях политики. Радикальное культурологическое объяснение отсылает к различиям в национальных характерах, в соответствии с которыми нации проводят политику. Если страна всегда тяготела к политике твердой руки, то причина этого — в том, что население данной страны предпочитает именно такую политику и именно ее считает понятной и полезной. Радикальное структурное объяснение отсылает к явлению институциональной инерции, т.е. видит причину преемственности в устойчивости институциональных структур, предназначенных для решения определенных задач. После того, как создана определенная инфраструктура политики, она воспроизводится за счет технологической инерции либо инерции создаваемой ею системы должностей, экспертизы и властных отношений. Страна, у которой есть национальный банк, имеет больше возможностей для финансирования новых отраслей, чем страна, в которой действуют только частные банки.

Эта книга предлагает более общий подход к культуре и институтам, чем концепции национального характера и институциональной инерции. Если культурные различия между жителями разных стран действительно существуют, то у этих различий должен быть какой-то источник. Я предполагаю, опираясь на длительную социологическую традицию, в рамках которой работали как Эмиль Дюркгейм, так и Карл Маркс, что источник этих различий — опыт, полученный в условиях функционирования разных социетальных институтов. Столкнувшись с задачей регулирования развития железных дорог, американцы исходили из того, что города и штаты должны конкурировать между собой за право стать центрами транспорта и торговли, поскольку именно так были устроены первые американские поселения и впоследствии — штаты. Такова была организация экономического развития и политической жизни США: самостоятельные местные правительства действовали в интересах представленных ими общин. Французы в аналогичной ситуации исходили из того, что проектированием железных дорог национального значения должны заниматься чиновники централизованного государства без какого-либо вмешательства частных инвесторов и региональных властей. Это произошло потому, что централизованный контроль над жизненно важными для нации сферами лежал в основе исторически сложившей-

ся организации политической системы и хозяйства Франции. Британцы подошли к той же задаче, исходя из необходимости обеспечить свободу действий независимых предпринимателей, понимаемую как право строить железные дороги там, где они захотят, не считаясь с мнением местных властей и парламента. Это произошло потому, что организация власти в феодальном периоде и наследующая ей современная система правления имели целью предоставить каждому представителю аристократии, а впоследствии и каждому гражданину, наибольшую возможную экономическую и политическую свободу.

Таким образом, большая часть культурологических подходов к объяснению различий в государственной политике не объясняет происхождения различий в культуре и общественном сознании. В данной книге я попытался исправить это упущение, показав, как различия в представлениях о должной роли государства вытекают из различий, обусловленных опытом жизни в рамках разных политических систем.

Пусть причиной институциональной инерции являются структурные различия, но можно с другой стороны подойти к вопросу об их источнике: эти различия должны подкрепляться определенными представлениями. Существование национального банка позволяет стране финансировать создание новой отрасли, но банк не возникает сам по себе. Институты формируют набор представлений об устройстве мира, и именно они в дальнейшем поддерживают существование институтов. Более того, как будет показано далее, отдельные национальные институты политики радикально изменялись со временем, однако новые институты перенимали многое из логики прежних. Великобритания отказалась от регулирования силами комиссий, информировавших общество о деятельности железных дорог, и перешла к непосредственному регулированию работы железных дорог. США отказались от предоставления субсидий властями штата и муниципалитетами и, установив запрет на субсидирование, перешли к федеральному регулированию тарифов. Франция отказалась от создания частных сетей железных дорог и создала единую национализированную железнодорожную сеть под управлением централизованного государства. Во всех трех случаях логика промышленного порядка осталась неизменной. Так, США перешли от логики конкуренции между городами

к логике конкуренции между железнодорожными компаниями под контролем федеральной власти. Франция перешла от логики координации и проектирования железных дорог силами централизованного государства к логике централизованного владения и управления железными дорогами. Великобритания перешла от логики поддержания независимости предпринимателей к логике регулирования деятельности независимых предприятий. Причиной воспроизводства национальных различий были не технические аспекты системы регулирования отрасли и не система экспертизы и властных отношений. Причиной была устойчивость представлений о должном способе организации хозяйства и политической жизни, которые оставляли каждой стране некоторый простор для изменения роли государства, но только в направлениях, воспринимаемых как осмысленные в рамках накопленного политического опыта.

В заключение я хочу выразить благодарность Вадиму Радаеву, заведующему кафедрой экономической социологии НИУ ВШЭ (Москва), за организацию перевода этой книги и Алексу Хольцману, моему редактору в «Cambridge University Press».

БЛАГОДАРНОСТИ

Я благодарен многим. В особенном долгу я перед Джоном Мейером за неустанную и щедрую интеллектуальную поддержку и советы. Нил Флигстин, Роберт Л. Фрост, Мишель Ламон, Джон Мейер, Уильям Рой и Дэвид Вогель прочли каждое предложение и ко многим из них дали комментарии.

Полезную критику и советы к черновым вариантам глав этой книги предложили Джин Бёрнс, Брюс Каррутерс, Пол Димаджио, Роджер Фридланд, Хиллель Фриш, Уильям Гуд, Питер Холл, Питер Катценштейн, Сьюзан Келлер, Сеймур Мартин Липсет, Роберт Либман, Бен Шнейдер, Нил Смелсер, Энн Свидлер, Кэтлин Телен, Уолтер Уоллис, Роберт Уитноу, Мирис Зельдич-мл. и Вивиана Зелизер.

Я также благодарен Джеймсу Барону, Полу Димаджио, Рональду Джеперсону, Уильяму Ричарду Скотту, Энн Свидлер и Вивиане Зелизер за комментарии и методические указания по важным моментам и в целом за интеллектуальную поддержку.

Преподавая студентам в Принстоне, я научился у них больше, чем они научились у меня. В их числе — Терри Бойчик, Стивен Чиу, Тимоти Доуд, Бай Гао, Мэтью Лоусон, Бинг Шен, Марин Уоллер, Дэниэл Вебер и Ян Ян. Я благодарю Дэвида Брейна (Университет Индианы), Эву Моравску (Университет Пенсильвании), Виктора Ни (Корнельский университет), Нэнси Бермео (Принстонский университет) и Атула Коли (Принстонский университет) за приглашения представить первые наброски на их семинарах.

Благодарю за материальную поддержку Фонд национальной науки, программу академических отпусков Принстонского университета, Центр международных исследований и Комитет по исследованиям в области гуманитарных и общественных наук Принстонского университета. На протяжении четырех последних лет трое заведующих кафедрой социологии в Принстоне предоставили мне всю возможную материальную поддержку и разрешали преподавать только те курсы, которые наилучшим образом соответствовали задачам, возникавшим в связи с работой над этой книгой. Я благодарен Марвину Бресслеру, Гилберту Розману и Вивиане Зелизер.

ФОРМИРОВАНИЕ ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ

В издательстве Cambridge University Press Эмили Луз и Алекс Хольцман помогли мне отточить стиль и сделать изложение более содержательным, а Рональд Коэн помог сделать мой текст удобочитаемым.

Наконец, я очень многим обязан Мишель Ламон, моей спутнице в размышлениях и в жизни. Благодарен ей за то, что для меня она больше чем коллега и больше чем супруга.

1. Политическая культура и промышленная рациональность

ВВЕДЕНИЕ

В XIX столетии каждое западное национальное государство выработало отчетливую стратегию управления промышленностью. Ведущие теории принятия политических решений не уделяют должного внимания происхождению этих стратегий, что в конечном счете не позволяет им объяснить, почему стратегии управления промышленностью остаются неизменными несмотря на революции, смену правящих режимов, войны и депрессии. Экономисты и сторонники функционального подхода, предполагающие, что выбор проводимой государством политики определяется законами экономической эффективности, не в силах объяснить, почему стратегии разных наций не становятся все более похожими, приближаясь к некоей наиболее эффективной модели. Исследователи в области политической теории, считающие, что выбор политики отражает предпочтения властей предержащих, не в состоянии объяснить, почему национальные стратегии промышленной политики сохраняют свое значение даже при смене режимов с радикально различающимися идеологиями.

Исследователи объясняют происхождение государственных стратегий политики в таких терминах, как «традиция» и «наследие», однако большинство теоретиков предпочитают работать с поддающимися обобщению политическими и экономическими параметрами и не учитывают влияния национальных традиций. В результате в сравнительных исследованиях политики возникает прискорбный разрыв между теорией и эмпирическими результатами: теория подчеркивает роль универсальных политических и экономических сил, а эмпирические исследования, как правило, акцентируют влияние традиций. Поэтому во многих работах теоретически значимые факторы объясняют лишь малую часть различий между странами, а огромный неподдающийся объяснению остаток трактуется как результат

влияния культуры и традиций. Я полагаю, что причину нежелания теоретического осмысления традиций следует искать в одном из постулатов современного мировоззрения, согласно которому уникальные традиции суть реликты прежней эпохи, обреченные на исчезновение под натиском логики и рассудка. Уверенность в том, что в наши дни выбор политики определяется универсальными законами интереса и рациональности, заложена в самую основу современного мировоззрения и не позволяет рассматривать что-либо связанное с культурой как двигатель политического выбора.

В этой книге я изучаю происхождение государственных стратегий промышленной политики, прослеживая эволюцию политики в сфере железных дорог в США, Франции и Великобритании в 1825–1900 гг. Моя цель — дать теоретическое объяснение традициям, определяющим национальный характер политики в этих странах. Обратиться к этой задаче меня побудили два обстоятельства теоретического характера. Во-первых, несмотря на то что различия между современными странами в организации хозяйства и экономической политики очень велики и не похоже, что они сокращаются, большинство исследователей готовы изучать что угодно, но только не процессы, в ходе которых возникают и воспроизводятся эти различия. Во-вторых, те немногочисленные теории, которые все же берутся объяснить межстрановые различия, обладают множеством недостатков. Объяснения, указывающие на различия «национальных характеров», являются частным случаем редукционизма, так как сводят причины этих различий в институтах разных стран к коллективным психологическим особенностям неясного происхождения. Неоинституционалистские/стейтистские концепции политики подчеркивают роль структурной инерции, используя множество терминов со сходным смыслом, однако не могут объяснить причин инерционности институтов. Утверждение «институты продолжают существовать потому, что они институционализированы» не является объяснением — это лишь констатация. Я полагаю, что влияние традиций той или иной страны на принятие политических решений обусловлено их вкладом в коллективные представления о социальном порядке и инструментальной рациональности. В разных странах

исторически сложились неоднородные представления о порядке и рациональности, и современные стратегии промышленной политики формируются вокруг этих представлений.

Мои рассуждения основаны на двух несложных эмпирических наблюдениях. Первое: на протяжении XIX в. суверенные государства создавали институты для организации хозяйственной жизни по подобию институтов, организующих политическую жизнь. В политике США суверенитетом наделялись независимые местные правительства, подчинявшиеся относительно слабой федеральной власти (представленной преимущественно судебной системой). В промышленной политике страны хозяйственная независимость в первую очередь предоставлялась правительствам местных сообществ, которые активно содействовали экономическому развитию, и во вторую очередь — системе федерального арбитража, что позволяло правительству выступать в роли рефери на свободном рынке. Во Франции политическим суверенитетом наделялось централизованное государство как единственная сила, способная поддерживать порядок и обеспечивать единство нации. Следуя той же логике, промышленная политика Франции предоставляла государству хозяйственную независимость: считалось, что только управление из центра может создать хозяйственный порядок и обеспечить достижение экономических целей нации. В Великобритании политический суверенитет получал каждый представитель высшего класса, которому гарантировалась юридическая защита от других представителей его класса, королевской власти и государственной бюрократии. Промышленная политика предоставляла независимость отдельным фирмам — вначале посредством политики *laissez-faire*, а впоследствии — активно защищая фирмы от вмешательства и рыночных, и политических сил.

Наличие параллелей между политической и промышленной культурой принимается большинством исследователей как некая данность, однако я считаю, что именно в этих параллелях содержится ключ к разгадке причин межстрановых различий в политике. Мой тезис состоит в следующем: различия в концепциях экономической эффективности проистекают из различий в традициях политической жизни. В процессе создания современной промышленной политики существующие принципы

социального и политического порядка переносились в сферу хозяйства.

Второе эмпирическое наблюдение заключается в том, что существующие национальные промышленные стратегии воспроизводятся при столкновении с новыми задачами. Когда перед нацией встает новая проблема, требующая политического выбора, новые институты создаются по образцу использованных ранее. Например, если в прошлом в данной стране для повышения эффективности производства поощряли ценовую конкуренцию, то в будущем ту же стратегию повышения эффективности будут применять и в новых отраслях. Я покажу, что стратегии промышленной политики воспроизводятся не только благодаря тому, что повторять уже существующее проще в организационном плане, но и потому, что именно государственные институты воплощают те представления о причинно-следственных связях, на основе которых политики принимаются за решение новых проблем. Я обращусь к примеру воспроизводства и эволюции политики в сфере железных дорог в первые 75 лет их существования, чтобы показать роль таких представлений о причинных связях в сохранении и изменении стратегий промышленной политики.

Прежде чем перейти к теоретической части, я кратко опишу стратегии государственной промышленной политики конца XIX в. Что представляли собой различные стратегии, и как они развивались в дальнейшем? Промышленная политика США, ориентированная на защиту экономических свобод, на пороге XX в. стремилась предотвратить любые ограничения свободы торговли и насаждала ценовую конкуренцию. Федеральная антимонопольная политика была нацелена на борьбу с попытками ценовых сговоров и на предотвращение объединений, ведущих к монополизации отрасли. Цель отраслевых регулирующих агентств состояла в том, чтобы не допускать образования картелей и поддерживать ценовую конкуренцию. В основе этой стратегии лежало представление о том, что залогом роста является естественный отбор фирм на нерегулируемых рынках. В XX столетии антимонопольное законодательство расширилось и ужесточалось; оно применялось для регулирования самых разных отраслей — от нефтяной промышленности до телекоммуникаций и компьютеров. Регулирующие агентства контро-

лировали установление цен и уровень конкуренции в таких отраслях, как производство электроэнергии, добыча природного газа, радио, телевидение и авиаперевозки. Стратегии промышленной политики в США поддерживают рынок и тем самым укрепляют уверенность политиков в том, что неограниченная конкуренция способна обеспечить процветание практически любой отрасли.

Во Франции все было по-другому. Система управления промышленностью, сложившаяся к концу XIX в., опиралась на государственный дирижизм (*public concertation*) в хозяйственной жизни. Цель промышленной политики состояла в управлении развитием ключевых производственных и инфраструктурных секторов, поскольку считалось, что только государство в силах защитить прогресс от действий предпринимателей, эгоистично преследующих собственные интересы, и иррациональных рыночных сил. В начале XX в. французские технократы пытались создавать смешанные государственно-частные компании и проводить национализацию предприятий. С появлением в 1950-х годах промышленного планирования технократы получили контроль над всеми секторами экономики; манипулируя целевыми показателями пятилетних планов, государство теперь могло управлять промышленностью, создавая новые и отказываясь от устаревавших отраслей. В основе французской политики лежало представление о том, что класс экспертов-технократов справится с управлением хозяйством лучше, чем кучка эгоистичных капиталистов или «невидимая» и «неразумная» «рука» рынка.

Если в конце XIX в. политика США передавала власть над хозяйственной жизнью рынкам, а политика Франции — технократам, то политика Великобритании наделяла властью предпринимательские фирмы. Под лозунгом невмешательства в хозяйственную жизнь Великобритании поощряла создание картелей и защищала мелкие фирмы, препятствуя враждебным поглощениям. Идея о том, что предпринимательский дух мелкой фирмы является основным источником экономического роста, продолжала задавать контуры политики и в XX столетии. Чтобы уберечь небольшие предприятия от банкротства во время кризисов 1920–1930-х годов, британское правительство поощряло создание картелей. Когда после Второй мировой войны правитель-

ство лейбористов по идеологическим соображениям национализировало часть промышленных предприятий, их руководство сохранило за собой право принятия самостоятельных решений, не зависевших от колебаний политического курса. В дальнейшем попытка Великобритании повторить французский опыт промышленного планирования провалилась, поскольку под предлогом развития перспективных отраслей государство занималось спасением убыточных предприятий. В 1980-х годах правительство Маргарет Тэтчер вернулось к политике, открыто наделявшей хозяйственной властью фирму. В XX столетии промышленная политика защищала частную инициативу от вмешательства рынка и государства и содействовала ориентированному на прибыль предпринимательству, которое считалось залогом экономического роста.

Как США, Франция и Великобритания пришли к данным стратегиям? Большинство политологических, экономических и институциональных подходов не могут ответить на этот вопрос, потому что принимают как данность все те аксиомы современного мировоззрения, которые им следовало бы сделать объектом исследования, выявив их социально сконструированный характер. Такие подходы не подвергают проблематизации распространенное мнение о том, что действия совершаются ради максимизации экономической полезности и политической борьбы за коллективные материальные интересы. Эти подходы принимают экономическую рациональность как нечто самоочевидное и рассматривают институты как нечто существующее независимо от поддерживающих их социальных практик. По сути, эти подходы лишь переводят на теоретический язык обыденные представления, характерные для современной картины мира, а затем используют эти теории как инструмент изучения той же современности.

В результате политологи, экономисты и институционалисты остаются в пределах современного мировоззрения и не интересуются механизмами возникновения и развития новых социальных институтов и соответствующих им концепций реальности — а ведь именно интерес к проблемам такого уровня обусловил развитие социальных наук в XIX столетии. Политологи выясняют, почему та или иная группа интересов побеждает в конкретном политическом споре — вместо того чтобы

задасться вопросом: как вообще получилось, что в современном мире именно корпоративные группы (нации, классы, расы или группы интересов) стали теми осями, по которым строятся идентичность и действие (исключение представляют работы [Anderson B. 1983; Ruggie 1993; Thomas, Meyer 1984; Lipset, Rokkan 1967])? Экономисты пытаются разгадать универсальные принципы экономической эффективности — вместо того чтобы выяснять, отчего именно идея прогресса стала основой развития современного общества и каким образом возникает та или иная концепция прогресса и эффективности (ответы на этот вопрос можно найти в ряде работ экономсоциологов [Granovetter 1985; DiMaggio, Powell 1991; Zelizer 1993]). Институционалисты стремятся выяснить, какая из институционализированных практик больше подходит для проведения той или иной политики — вместо того чтобы попытаться понять, как эти практики *становятся* институтами, т.е. наделяются коллективным смыслом и благодаря этому продолжают существовать (исключения см. в работах [Berger, Luckmann 1966; Meyer et al. 1987; Scott 1992; Jepperson 1991]). Далее я буду называть эти три подхода реалистическими, чтобы отличать их от социально-конструктивистских подходов к тем же сюжетам. Я полагаю, что эти версии реалистического подхода затемняют природу современной рациональности, так как принимают слишком многое в социальном мире за чистую монету — вместо того чтобы спросить, каким образом мир стал таким, какой он есть.

Политический реализм

Идея демократического правления предполагает, что политический выбор отражает баланс власти между различными общественными интересами. Эта идея является ключевой для политологических концепций, объясняющих политические решения через оценку влияния соперничающих групп. Многие представители плюралистического подхода и неомарксисты изображают процесс принятия решений как конфликт между конкурирующими группами интересов; принципиальная разница между либералами и радикалистски настроенными авторами сводится к тому, признают они справедливость правил политического соревнования или нет. Концепция борьбы интересов в плюрали-

стическом подходе восходит к «Хозяйству и обществу» Макса Вебера, который изучал возникновение разнообразных политических группировок. Истоки реализма неомарксистов кроются в работе Карла Маркса «Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта», где описывается борьба группировок в господствующем классе за контроль над государством в период правления короля Луи-Филиппа. В основе всех этих теорий лежит обыденное по своей сути представление о том, что политические решения отражают относительную власть конкурирующих групп. Данная идея настолько укоренилась в политической науке, что ее принимают как данность даже признанные новаторы, чьи работы совершили переворот в этом направлении исследований. Теория рационального выбора дополнительно предполагает, что интересы могут быть объективно оценены с помощью математического моделирования; подходы, изучающие коалиции, утверждают, что поскольку группы интересов меняются со временем, в разное время складываются различные фракции.

Такой подход позволяет объяснить, чем определяется выбор одной из *имеющихся* в отдельном государстве политических альтернатив, но он не работает в сравнительных исследованиях. Во-первых, он не объясняет происхождения существующих политических альтернатив (в качестве исключений см. работы [Bachrach, Baratz 1963; Lukes 1974]). Поскольку в разных странах наборы вариантов почти всегда различаются, а в большинстве случаев — и взаимно исключают друг друга, решающее значение приобретает ответ на вопрос о том, как сложился тот или иной набор вариантов. Возьмем как пример планирование размещения железнодорожных линий. В Великобритании даже не обсуждали возможности государственного планирования, а во Франции не помышляли о частном планировании. Выяснив, почему тот или иной вариант не рассматривался в политических дискуссиях, мы поняли бы, почему в Великобритании планированием занимались частные фирмы, а во Франции — государство, однако теория групп интересов обычно оставляет без внимания вопрос о происхождении альтернатив, которые рассматриваются на этапе выбора политики. Во-вторых, теория групп интересов не может объяснить, почему слабая группа в одной стране добивается более выгодной для себя политики, чем более сильная группа в другой стране. Теория групп инте-

ресов бездоказательно допускает, что сильнейшая группа всегда выигрывает; поэтому, когда в политической борьбе побеждает более слабая группа, сторонники этой теории пускаются в пространные рассуждения о том, что данная группа либо не была слабой, либо не победила. По сути, сила группы определяется исходя из ее способности побеждать. Третье и, возможно, самое важное обстоятельство заключается в том, что концепции политического реализма не объясняют, почему группы со сходными интересами в разных странах имеют различные представления о выгодной им политике. Представители железных дорог, даже находясь в сходном положении, в каждой из рассматриваемых трех стран боролись за свой вариант промышленной политики. Я полагаю, что теории политического реализма не способны объяснить межстрановые различия в политике потому, что не ставят перед собой вопроса о том, откуда берутся группы интересов, как возникают политические проблемы, требующие решения, и каким образом складывается набор альтернативных политических мер.

Экономический реализм

Согласно идее экономического детерминизма — и в повседневном дискурсе, и в академических теориях — социальные системы подчиняются экономическим законам, которые задают структуру институтов. Политические институты подчиняются экономическим законам на макроуровне, где в процессе отбора воспроизводится адаптивная политика, и на микроуровне, где из совокупности индивидуальных действий по максимизации полезности возникают институты, построенные на началах коллективной рациональности. На обоих уровнях экзогенные и универсальные экономические законы управляют миром и производят социальные практики.

Современная экономическая теория представляет собой научное предприятие по поиску и детальному изучению этих законов. Ее основной постулат — экономическая реальность единообразна, и везде действуют одни и те же внешние законы. Как следствие, институциональная среда не рассматривается в качестве фактора, влияющего на хозяйственную жизнь и законы, как утверждают экономсоциологи [White 1988; Zelizer 1988]. Напро-

тив, среда рассматривается как набор переменных, воздействие каждой из которых предусмотрено в общей теории экономического мира. Разобравшись в общей теории, мы получаем полное понимание хозяйственного поведения и институтов.

В макроэкономических подходах предполагается, что экономические институты, включая политику регулирования, развиваются в направлении принятия все более эффективных решений и наилучшим образом приспосабливаются к новым факторам среды. В некоторых подходах считается, что отбор более эффективных политических инструментов осуществляют политики и заинтересованные стороны, в других — что политический выбор зависит от функциональных возможностей. В недавней литературе по вопросам экономического развития вновь набирает популярность идея о логике индустриализации, предполагающая, что каждой стадии экономического развития соответствуют особая совокупность политик и сопутствующих им хозяйственных институтов. Согласно концепции А. Гершенкрона о догоняющей модернизации [Gerschenkron 1962], в ответ на отставание от соседей государство предпринимает активные меры по стимулированию экономического роста. Сторонники неоклассической теории принимают как данность, что проводимая в США политика свободного рынка соответствует универсальным законам экономики — ведь в США наблюдается экономический рост. Они нередко предсказывают конвергенцию политики других стран с моделью, используемой в США. Версия политической экономии современного капитализма, предложенная Э. Шонфилдом [Shonfield 1965], выдвигает в качестве идеальной институциональной модели французскую систему промышленного планирования, которая должна вскоре превзойти и вытеснить политику невмешательства в экономику. Эти макроподходы исходят из того, что самыми эффективными политическими институтами являются те, которые были отобраны либо рационально действовавшими агентами государства, либо «невидимой рукой» международного рынка.

Новая институциональная экономическая теория и теория рационального выбора начинают объяснение социальных институтов с микроуровня. Институционализм в экономической теории связывает глобальные экономические институты, такие как промышленная политика, с деятельностью движимых

личными интересами акторов, максимизирующих полезность. Как полагает Дуглас Норт [North 1981], эффективная политика возникает благодаря тому, что политические деятели, стремящиеся максимально увеличить доходы государства, создают институты, максимизирующие доходы индивидов. С точки зрения теории игр и теории трансакционных издержек, институты макроуровня являются видимыми проявлениями микроэкономической деятельности, поэтому внимание следует сосредоточить на изучении микроуровня. В теории рационального выбора предполагается, что совокупность политических решений индивидов, преследующих собственные интересы, образует эффективные политические институты, способные обеспечить утилитаристский компромисс и тем самым максимизировать коллективное благо.

Чем дальше, тем меньше находится эмпирических подтверждений тезиса о том, что универсальные экономические законы задают структуру социальных институтов. Когда США повторили успех Великобритании, став мировым лидером по темпам экономического роста, причину этого еще имело смысл видеть в том, что экономическая политика двух стран (внешне выглядящая как невмешательство государства в экономику) следует универсальным законам экономики. Однако этот тезис теряет доказательную силу в период, когда высокие темпы роста показывают страны с совершенно иными моделями развития — такие как Швеция, Франция и Япония. Если существенно отличающиеся друг от друга хозяйственные системы обеспечивают сопоставимые темпы роста, это значит, что универсальные экономические законы должны предполагать не один, а много путей развития; должны включать множество вариантов, а не исключать все, кроме единственно верного. И если экономический рост может обеспечить также политика, стимулирующая образование картелей, или политика избирательной государственной поддержки отдельных отраслей промышленности, то прежнее понимание законов экономики оказывается во многом некорректным.

В современных обществах много внимания уделяется исследованию абстрактных экономических законов, побуждающих людей действовать определенным образом; причем существование таких законов не подвергается сомнению. Однако в дей-

ствительности логика хозяйственной деятельности и ее образцы значительно различаются в зависимости от контекста. На это обратили внимание еще теоретики ранней институциональной экономики. Так, Торстейн Веблен [Veblen 1904] считал, что экономическая теория должна изучать эволюцию хозяйственного поведения, поскольку способы хозяйственной деятельности изменяются в зависимости от исторических условий, а не направляются некими внешними силами. Но если экономические законы обусловлены контекстом, а не универсальны, и если разные совокупности этих законов выполняют роль функционально действенных альтернатив, то возникает вопрос: каковы же причины различий в хозяйственных системах?

Институциональный реализм

Неоинституциональный/стейтистский подход в политической науке возник в ответ на неспособность политологической и экономической парадигм объяснить причину исторической устойчивости национальных стратегий промышленной политики. Был предложен такой ответ: стратегии политики воспроизводятся вследствие инерционности государственных структур управления. В этой версии реалистического подхода социальный институт (т.е. обычай) получает тот же онтологический статус, что и, к примеру, здание небоскреба. Предполагается, что социальные структуры существуют независимо от людей, действующих в их рамках. Без внимания остается важнейший вопрос: как миллионы людей достигают общего понимания реальности, достаточного для того, чтобы мотивировать их заниматься всем тем, что они делают каждый день — вставать утром, скреплять бумаги, откручивать винты, изготавливать гамбургеры, ходить на почту — и благодаря чему продолжают существовать социальные институты (ср.: [Sewell 1992]). Институты современного государства во всей их полноте воспроизводятся в деятельности множества людей, чьи общие когнитивные схемы наделяют смыслом как коллективный проект современности, так и повседневную деятельность. Вместо того чтобы объяснить происхождение общих концепций реальности, лежащих в основе обычаев, этот подход овеществляет обычай, используя термины типа «институциональное равновесие»,

«ветвление», «зависимость от пройденного пути», «политическое обучение», «инерция». В результате нередко скатываются в тавтологию: говорится, что институциональные практики воспроизводятся потому, что они инерционны — т.е. продолжают воспроизводиться. Направление в институциональном подходе, представители которого все же обращаются к вопросу о *причинах* устойчивости институтов, представляется более плодотворным (например, [Jepperson 1991; DiMaggio, Powell 1991; Meyer et al. 1987]).

В данном подходе центральное место отводится организационным ресурсам государства. Существующие ресурсы облегчают принятие тех стратегий политики, которые изоморфны уже имеющимся мерам и не позволяют реализовать принципиально новую политику. Например, ограниченность организационных ресурсов федеральной администрации США в XIX столетии обусловила распространение таких стратегий управления, которые не требовали значительного вмешательства государства во многие институциональные сферы [Skowronek 1982]. Аргументация институционалистов не сводится к тому, что одни страны располагают большими организационными ресурсами, чем другие. Институционалисты утверждают, что способность государства проводить ту или иную политику ограничена возможностями управления, и причиной провала определенных мер становится недостаток у государства организационных ресурсов для их реализации [Skocpol, Finegold 1982]. Исторические исследования государственной политики подтверждают, что правительства склонны решать новые проблемы с помощью привычных стратегий [Krasner 1978; Zysman 1983; Ikenberry 1988], и сторонники институционального подхода считают это обстоятельство доказательством онтологической «объективности» институтов.

Неоинституциональный/стейтистский реализм объясняет преемственность политики организационными характеристиками данного государства. Но это объяснение не учитывает, что за последние 150 лет национальные государства настолько выросли, что уже не похожи на себя прежних [The Formation... 1975]. Американское государство образца середины XIX в., содержавшее весьма немногочисленный штат служащих (не считая военных и работников почтовой связи), вскоре преврати-

лось в организацию-левиафана, дающую работу миллионам людей. Однако национальные стратегии промышленной политики оставались при этом поразительно неизменными на протяжении всего периода возникновения и бурного роста современных государств. Далее я покажу, что причина воспроизводства политики заключается не в организационных ресурсах государства, а в особенностях социально сконструированной логики хозяйственной деятельности. В действительности, государства часто создают новые инструменты политики, требующие организационных ресурсов, которыми они не располагают, однако эта политика строится по тому же принципу, что и уже существующая.

КУЛЬТУРА И СМЫСЛ В СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВАХ

Существующие подходы к публичной политике, в силу того что они разрабатывались для объяснения выбора внутренней политики, редко позволяют объяснить значительные различия между национальными стилями этой политики. Иными словами, большинство теоретиков обычно начинают свой анализ с вопроса: «Почему США в 1953 г. приняли одну поправку к антимонопольному закону, а в 1962 г. — другую?». И их ответы едва ли помогают понять, почему, например, США во всех случаях прибегают к антимонопольному законодательству для управления промышленностью, а Франция всегда опирается на активное государственное регулирование. Проблема заключается не в том, что национальную политическую стратегию трудно спрогнозировать, а в том, что существующие теории не позволяют выявить то, что требуется для формулирования такого рода предсказаний. Какой тип политики выберут США для управления новой отраслью? — Делайте ставку на политику, усиливающую ценовую конкуренцию. Какова вероятность того, что США назовут какую-либо отрасль «национальным чемпионом» (как это порой делает Франция) и используют государственные средства для того, чтобы превратить ее в монополию? — Может быть об заклад, что этого не случится.

Для такого рода общих предсказаний вовсе не обязательно разбираться в деятельности групп интересов, микроэкономических моделях и организационных ресурсах данного государства.

Необходимо лишь понять логику, лежащую в основе проводимой им политики, и это позволит предсказать его будущую политику, ибо политика разных стран подчиняется разной логике. Она может опираться на логику естественного отбора (*natural selection*), как в США, или на логику государственного дирижизма (*state concertation*), как во Франции, или на какую-либо другую. Эта логика вполне осязаема и устойчива. Понимая ее, мы тут же распознаём типично французскую манеру планирования железнодорожной политики или типично британское нежелание государства экспроприировать частные земли в пользу железных дорог.

Исследователи национальной политики государства не выдвигали теорий по поводу ее логики, поскольку идея о том, что национальные хозяйства следуют разным культурным моделям, не стыкуется с существующим ныне мировоззрением, согласно которому экономические явления (подобно физическим) подчиняются единому набору законов в рамках одной общей теории. Промышленная политика и прочие макроэкономические институты подпадают под эту теорию. Представители социальных наук в значительной степени разделяют точку зрения, что социальная реальность едина, и пытаются выявлять универсальные социальные аксиомы. Исключения составляют этнографы, которые ориентированы на обнаружение принципиально иных, не вписывающихся в универсальные экономические законы принципов поведения в досовременных обществах и ожидают столкнуться с практиками и смыслами, локальными по происхождению. Приступая к анализу социальных систем, они обладают преимуществом, которого лишены исследователи современности: они знают наверняка, что смыслы, представленные в досовременных институтах, суть продукт локального воображения (*local fictions*). Напротив, когда жители эпохи современности принимают анализировать свой мир, они исходят из того, что социальные институты отражают внешние экономические законы, и в результате не считают, например, неоклассическую экономическую теорию — этот культурный артефакт — институционализированной смысловой системой (*institutionalized meaning system*), формирующей политические решения и индивидуальное поведение. Наоборот, они считают неоклассическую теорию истиной в противовес этнографам, не

считающим истиной теории аборигенов о связи между благоволением духов и урожаем.

В последние годы успехи хозяйств, построенных не на неоклассических экономических принципах [Hamilton, Biggart 1988], легко могли бы показать экономистам, что экономическая теория тоже является системой верований: ведь эти успехи побуждают отказаться от мысли об универсальности экономических принципов. Вместо этого экономисты-неоклассики защищают свои теории, утверждая, что хозяйства, организованные не на основе рыночных принципов, подвергались противоестественным политическим манипуляциям, которые все равно дадут о себе знать в долгосрочной перспективе. Словом, с тех пор, как социальные науки принялись изучать современность, они начинают с выявления социальных законов, единых для всего земного шара.

Институционализированные смысловые системы

Я утверждаю, что, следуя примеру этнографов и рассматривая институционализированные смыслы современного общества как продукт локальных социальных процессов, мы сумеем лучше ориентироваться в вопросах публичной политики. Для этого надо перейти от постановки вопроса в духе реализма («каким универсальным рациональным законам подчиняется социальная реальность?») к конструктивизму («каким образом конкретные рационализированные социальные институты складываются в конкретном социальном контексте?»). Я утверждаю, что различия между рационализированными смысловыми системами (*rationalized meaning systems*) объясняют значительные различия в политике разных стран и что рациональность в основе своей обусловлена культурой.

Существует несколько крупных типов институционализированных смысловых систем. Социальные науки возникли как результат попыток осмысления перехода от досовременных религиозных смысловых систем к современным — секуляризованным рациональным смысловым системам. Все религиозные смысловые системы ориентируют институты на служение высшим силам, обещая воздаяние в загробной жизни. Однако эти системы представляют высшие силы и религиозную эти-

ку по-разному, так что социальные практики, настроенные на спасение души, принимают заметно различающиеся формы. Аналогично все рациональные смысловые системы ориентируют институты на науку и эффективность, обещая накопление благ посредством покорения природы. При этом такие системы представляют природу рациональности и инструменты накопления по-разному, так что социальные практики, ведущие к прогрессу, тоже принимают заметно различающиеся формы. В результате, несмотря на то что ожидаем найти различные решения коллективных проблем в рамках радикально различающихся культурных систем (например, в мусульманском фундаментализме, британской секуляризованной рациональности или бразильском шаманизме), мы также обнаруживаем различные решения и в рамках рационализированных культурных систем, которые кажутся нам схожими.

Практики и смысл. В религиозных, рационализированных, мистических и тотемных обществах действия закрепляются в обычаях, когда они наполняются смыслом. Иными словами, действия становятся привычными только тогда, когда у акторов формируется коллективное понимание их целей. Поскольку осуществление всех социальных практик требует их понимания на интересубъективном уровне, все практики несут в себе тот или иной смысл. Зачастую этот смысл заключается в обыденной, принимаемой как само собой разумеющаяся, связи между целями и средствами по принципу «так устроена жизнь». В результате акторы часто не замечают смысла как такового, воспринимая коллективные целесообразные связи целей и средств как непосредственное отражение реальности. Альберт Хиршман вслед за Карлом Полањи называет этот смысловой уровень «скрытым измерением» (*tacit dimension*) — «предположениями и мнениями, которые разделяет группа и которые настолько очевидны, что никогда не выражаются полностью или систематически» [Hirschman 1977: 69]. В современных обществах мы, как правило, отрицаем культурную составляющую явно инструментальных связей.

Будучи интегрированными, цельными смысловыми системами, все культуры претендуют на точное отображение реальности и отрицают существование альтернативы. Может быть только один бог (или сонм богов), только одна общая теория

физики, только один набор экономических законов. Неудачные попытки обществоведов показать смысловую нагрузку рационализированных институтов являются результатом этой особенности смысловых систем. Проблема коренится в неспособности к самонаблюдению. Изнутри весьма непросто видеть любые культурные рамки как таковые. Западные миссионеры легко замечали чужие смысловые системы, рассматривая их как очевидные суеверия, — и продолжали верить, что их собственная религиозная система воплощает суть реальности. Аналогично исследователи современности без труда замечают, что чужие социальные институты обусловлены верованиями, социальными по своему происхождению («опять эти ненормальные французские социальные инженеры»), однако продолжают верить, что их собственные, инструментально-рациональные социальные институты суть воплощение «подлинной» сущности реальности.

Чтобы объяснить очевидные различия между современными социальными системами, аналитики отделили инструментально-рациональные институты от сферы культуры и приписали все различия последней. Таким образом, термин «культура» предназначают для институтов, которые в современном мире считаются скорее символическими, нежели инструментальными: искусство, религия, мода и образование [Eisenstadt et al. 1987]. Инструментальные социальные институты — такие как правительство, рынки, фирмы и наука — в социальных науках обычно воспринимаются как не связанные с культурой (acultural). Это различие для социальных наук формализовал Толкотт Парсонс. На уровне индивида поведение также разделяется на культурное и инструментальное, и действия, за которыми не очевиден эгоистичный расчет, принято объяснять культурой и нормами [Elster 1989]. Эта общая тенденция вывела инструментально-рациональные социальные институты за рамки культурного анализа и тем самым выхолостила исследования культуры. Каким образом антимонопольная политика символизирует рациональный мир? Такой вопрос просто невозможен, какие бы цели он ни преследовал. Следовательно, основной парадокс современности заключается в широком разнообразии культурных форм, которые можно встретить в инструментальных институтах разных наций — несмотря на тот факт, что все

эти институты, как предполагается, ориентированы на единый набор экономических законов. Пытаясь разрешить данную дилемму, вместо того чтобы признать все институты и типы поведения обусловленными культурой и тем самым подвергнуть рациональность проблематизации, социальная наука выделила несколько «культурных» институтов, обуславливающих различия в национальных моделях институтов и поведения. Тем не менее инструментальные институты, отражая принятые в этом мире цели и средства, тем самым неизбежно оказываются обусловленными культурой.

Я вовсе не ставлю своей целью опровергнуть современные взгляды на мир или предложить метод социальных наук, настолько радикально рефлексивный, что он отрицает способность современности исследовать самое себя. Я просто предполагаю, что для постижения различий между инструментально-рациональными культурными системами необходимо увидеть их как социальный феномен. В той мере, в какой современные институты выражают попытки представить мир в рациональных научных терминах, институты будут различаться в силу того, что общества опираются на разные репрезентации такого рода.

Вообще-то социальные конструктивисты уже высказывали подобные мысли в отношении некоторых других рационализированных сфер [Berger, Luckmann 1966; Бергер, Лукман 1995]. Исследователи национального государства утверждают, что тот или иной конкретный исторический социальный конструкт есть неотъемлемая часть развития рациональности, однако социальная форма современного государства ни в коем случае не являлась исторически неизбежной [Thomas, Meyer 1984; Anderson B. 1983; Sewell 1985; Ashcraft 1986; Krasner 1993]. Институциональные экономисты [Veblen 1904; Commons 1934] и экономсоциологи [White 1988; Zelizer 1988; Granovetter 1985; Грановеттер 2002] утверждают, что модели рационального экономического поведения возникают в силу идентифицируемых исторических причин, а затем социально конструируются в качестве эффективных моделей. «Новый институционализм» в теории организаций рассматривает рациональную организационную политику как социальный конструкт во многом подобно моему анализу политики государства [Meyer, Rowan 1977; Мейер, Роуэн 2001; Zucker 1977; DiMaggio, Powell 1983; Димаджио, Пауэлл 2010;

Scott 1987]. А конструктивистски ориентированные социологи науки [Bloor 1976; Wuthnow 1987; Latour 1992] рассматривают рационализированные научные принципы как обусловленные историей социальные конструкты. У моего подхода много общего с макроконструктивистскими подходами к рационализированным институтам: в обоих случаях интерпретация субъективного смысла является ключевым элементом для понимания рациональности.

Verstehen (понимание — нем.). Большинство аналитиков полагают, что интерпретация не имеет никакого значения для анализа инструментальных институтов, поскольку их цели и средства и так очевидны. Предположение о том, что инструментальные практики что-то символизируют, кажется нелепым, поскольку задача этих практик — лишь выполнить свою миссию, и все. Однако, как писал Вебер, сама суть социологии заключается в «интерпретативном понимании социального действия», а действие существует лишь тогда, «когда действующий индивид придает своему поведению субъективный смысл». У всякого действия есть субъективный смысл, и нет такого типа действия, которое соответствует объективной реальности, не порождая при этом аналитических проблем: «Вообще не идет речь о каком-либо объективно “правильном” или метафизически постигнутом “истинном” смысле» [Weber M. 1978: 4; Вебер 1990: 603]. Иными словами, никакой отдельно взятый тип действия нельзя постичь сам по себе. Действия открываются пониманию обществоведа, только когда удастся уловить их субъективную цель, а также причинно-следственные отношения, которые, в понимании актора, связывают действие с целью. Вебер называет этот процесс интерпретации термином «понимание» (*verstehen*), я же стремлюсь понять, каким образом различные рационализированные социальные системы выстроили совершенно разные связи между социальными процессами и экономическим ростом.

Вебер еще более усложнил наше понимание природы инструментальной рациональности, анализируя рациональные практики относительно их идеального типа — что предполагает их организованность вокруг некоего универсального набора причинно-следственных связей. Веберовский анализ рациональности резко противоречит его исследованиям религиозных со-

циальных систем, в которых религии представлены во всей их сложности и неоднородности. В сущности, большинство аналитиков раннего периода, как и Вебер, рассматривали современность как единую реальность.

Рационализированные смысловые системы

С этих культурологических позиций рациональность и наука являются Духом (Geist), наполняющим и мотивирующим социальное действие в современную эпоху. Рациональный мир подчиняется не всеобъемлющим духовным или мистическим силам, а определенному набору универсальных, «расколдованных» (disenchanted) физических и социальных законов. Задача современных социальных систем — раскрыть эти законы и с их помощью овладеть миром. Успешность данного предприятия (которое, если верить экономистам, подчинено врожденному желанию накопить богатство) оценивается «прогрессом», измеряемым совокупным накоплением благ (aggregate accumulation of goods). По мере того как культурным средоточием коллективного действия становились ориентированные на прогресс рациональность и наука, на смену церкви и монархии приходили бюрократия и рынок. Подобно религиозным системам, рационализированные смысловые системы объясняли происхождение социального порядка внешними общими социальными законами. Там, где религиозные социальные системы ссылаются на высшее преобразующее сознание как инкарнацию преобразующей способности индивидуального сознания, рациональные системы отсылают к высшим физическим и социальным законам, которые предсказуемым образом правят миром.

Следовательно, культурные системы современных обществ нацелены на поиск неизменных физических и социальных законов, позволяющих человечеству изменять мир во имя прогресса. Социальные науки — неотъемлемая часть этого процесса, поскольку они стремятся понять функции сложных социальных обычаев и обнаружить цель даже тех институтов, у которых нет явной ориентации на накопление. Например, с точки зрения теории рационального выбора подходы к изучению социальных норм стремятся показать, что, несмотря на возможное отсутствие очевидной цели на уровне индивида, эти нормы служат

некоей высшей рациональности (high-order rationality) [Elster 1989]. Теория функционализма Парсонса была нацелена на то, чтобы показать, что существующие символические (и очевидно бесполезные) институты современного общества на самом деле могут выполнять жизненно важные функции осуществления социальной интеграции и поддержания социального порядка [Parsons 1951, 1971; Парсонс 2002]. Таким образом, любая черта социальной жизни рассматривается современным мышлением как часть единого проекта по развитию накопительной миссии человечества. Современное мировоззрение и социальные науки признают, что у прогресса есть и нематериальные измерения, в том числе затрагивающие проблемы справедливости и демократии, однако зачастую они относят и эти измерения к функции накопления, утверждая, например, что экономические свободы — залог экономического роста [Bowles, Gintis 1986].

Словом, эпоха современности существенно отличается от предшествующих эпох, однако это не имеет принципиального значения, поскольку социальные и экономические законы, которые, как мы считаем, «открываются» нам на основании опыта, на самом деле являются продуктами социальной жизни. Подобно тому, как в религиозных социальных системах божества наделяются характеристиками социальных систем, которыми они управляют, рационализированные законы социальной реальности перенимают характеристики подчиненных им социальных систем.

Эпистемология рационализированных систем. В своем стремлении к прогрессу рационализированные общества используют научную эпистемологию, чтобы выявить единые законы физического и социального мира. Во всех рационализированных сферах — в науке, управлении, хозяйстве и публичной политике — знание подчинено этой эпистемологии. Оно представляет собой обобщенные суждения о мире, основанные на эмпирических данных и организованные в виде причинно-следственных связей. Эти обозначения должны быть демистифицированы, прозрачны и логически соотносимы с уже существующим знанием. А эмпирические подтверждения должны следовать установленным процедурам.

В отличие от религиозных смысловых систем, претендующих на точное содержательное знание о реальности, рациональные

смысловые системы находятся в поиске метода, который поможет понять реальность, — поэтому их субстантивные законы постоянно корректируются и изменяются. В результате фальсификация существующих причинно-следственных связей посредством новых свидетельств не представляет никакой угрозы для рационализированных смысловых систем. Напротив, опровержения скорее доказывают применимость метода, и эпистемологические правила выстроены так, чтобы стимулировать подобные фальсификации. Рациональность представляет построение знания как кумулятивный и итеративный процессы, и даже когда смена парадигмы сметает все устоявшиеся в той или иной сфере знания, на эту только что отжившую парадигму смотрят с ностальгическим умилением, воспринимая ее как необходимый шаг на общем пути к просвещению. Например, мы признаем, что только ортодоксальная макроэкономическая теория могла породить неортодоксальное кейнсианство; а человечество вынуждено было верить в то, что Земля плоская, чтобы впоследствии доказать, что это не так. Добавим, что религиозные системы не выдерживают разоблачения с такой легкостью.

Эпистемологические принципы схожи во всех рационализированных сферах, правила же получения подтверждения, к которому они прибегают, — различны. Естественные науки отличаются высокой степенью формализации и используют четкие, кодифицированные, эмпирически проверяемые правила. Экономическая теория тоже весьма формальна, однако здесь, как и в математике, при доказательстве теорий допустимо использование одной логики — и правила отдают приоритет логике перед эмпирическими данными. Экономическая теория постоянно подвергается проверкам со стороны реального мира, так что господствующие теории могут быть опровергнуты таким опытом, как экономические депрессии [Hall 1989]. Все виды теорий могут разрабатываться и распространяться как практиками, так и профессиональными теоретиками, однако зачастую (особенно это касается теорий менеджмента) они подтверждаются единственным «убедительным» примером (кейсом). Поскольку считается, что теории менеджмента доступны для понимания любому человеку, выхваченные из их контекста причинно-следственные связи нередко «вдруг открываются» практикам и рас-

пространяются через публикации харизматических лидеров или популярную прессу. В естественных же науках доморощенные теории, как правило, продвигаются не дальше бульварных газет. Отчасти потому, что здесь приняты более точные правила доказательств, и отчасти потому, что природа не считается столь гибкой, чтобы ее можно было объяснять различными, не связанными между собой теориями. Теория промышленной политики эпистемологически ближе к теории менеджмента, нежели к научной теории, поскольку ее общие принципы представляются вполне доступными для понимания, и непрофессионал вполне способен понять, например, логику антитрастовой или прокартельной политики и предложить свои возможные варианты политики просто на основе здравого смысла.

Теория как рационализированный смысл во всех этих сферах феноменологична, предполагая интерсубъективные трактовки причины и следствия. Как правило, акторы улавливают смысл на основе опыта — будь то смысл силы тяготения (сфера науки), рыночной конкуренции (экономическая теория), иерархической цепочки (менеджмент) или антимонопольного судебного процесса (политика). Понимание того, что сила тяготения универсальна, неодушевлена и не связана ни с какой мистикой, приходит не из школьного курса физики, а из непосредственного опыта — для всех вокруг она обладает теми же характеристиками. Аналогично американцы узнают о том, что антимонопольная судебная практика укрепляет механизмы естественного отбора, ведущие к макроэкономической эффективности, не из школьного курса обществоведения, а в результате повседневного опыта — все вокруг воспринимают антимонопольную политику именно так. Значительная часть современных представлений возникла в результате подобного пассивного социального конструирования, в ходе которого законы природы, экономики и т.д. находят отражение в предписаниях к действию, а затем интернализируются в индивидуальных когнитивных структурах. Сказать, что эти законы суть социальные конструкты, — значит просто сказать, что они являются репрезентацией реальности — но не самой реальностью. Закон тяготения — в отличие от самой силы тяготения — представляет собой обусловленную культурой схему, репрезентирующую и объясняющую данное явление.

*Термины, используемые в социокультурном подходе
к анализу политики*

Подход к анализу политики, сконцентрированный на культуре, которая воплощена в институционализированных причинно-следственных связях, требует применения особых терминов.

Индустриальные культуры (industrial cultures). Индустриальные культуры — это институционализированные принципы промышленной организации и хозяйственного поведения, принятые в той или иной стране [Dyson 1983]. Принадлежат к сфере культуры, они состоят из практик и связанных с ними смыслов. Смысловую сторону культуры обозначают понятиями «тропы»¹, «фрейм», «идеология», «мировоззрение», «типология», «коллективное бессознательное», «габитус», «коллективные репрезентации», «набор инструментов» (toolkit) и «эпистема». Я считаю, что смыслы неотделимы от практик, по поводу которых они сконструированы, и поэтому использую словосочетание «индустриальная культура» для обозначения одновременно смысла и практики. В силу своей рационализированности индустриальные культуры обладают всеми характеристиками других рационализированных систем, пронизывают различные уровни действия, связывая их между собой. Они выстроены вокруг распознаваемых логик, отличающихся прагматичным здравым смыслом, и зачастую сравниваются с природными феноменами (как, например, в более общих рассуждениях по поводу рационализированных институтов, предложенных Мэри Дуглас [Douglas 1986]) — так что там, где считается, что естественный отбор способствует рациональности, обычаи на уровне индивида, организации и публичной политики будут ориентированы на процессы отбора.

¹ «Тропы (от греч. τροπός — поворот, оборот, оборот речи) — согласно длительной традиции, понятие поэтики и стилистики, обозначающее такие обороты (образы), которые основаны на употреблении слова (или сочетания слов) в переносном значении и используются для усиления изобразительности и выразительности речи» (Лингвистический энциклопедический словарь / под ред. В.Н. Ярцевой. М.: Сов. энцикл., 1990. С. 520). К тропам относятся следующие стилистические средства: метафора, метонимия, синекдоха, эпитет, гипербол, литота, оксюморон, перифраза и т.п. — *Примеч. пер.*

Парадигмы промышленной политики (industrial policy paradigms). Парадигмы промышленной политики — это институционализированные принципы политического действия, усиливающие индустриальную культуру. Как сказал Питер Холл, парадигма политики подобна гештальту: «она структурирует то, как сами политики видят мир и свою роль в нем» [Hall 1992]. Парадигмы политики включают как практики (в форме стратегий), так и парные связи целей и средств (в форме принципов правительственных действий). Они укрепляют индустриальную культуру, создавая и поддерживая определенные модели поведения хозяйственных акторов и представляя эти модели как эффективные. Например, американская антимонопольная политика поощряет ценовую конкуренцию между фирмами и представляет рыночную конкуренцию в качестве залога макроэкономической эффективности.

АРГУМЕНТАЦИЯ

В эпоху модерна центральная задача политического порядка смещается от завоевания и подчинения территорий и населяющих их народов к исследованию и подчинению природы в целях обеспечения экономического роста. Политические структуры, функция которых изначально состояла в обеспечении военной мощи государства и поддержании социального порядка путем монополизации функции насилия [Hintze 1975], начинают трактоваться как инструменты экономической экспансии. Все национальные государства периода модерна независимо от их политического устройства (будь то республики, монархии или теологические государства) единодушно признавали ценность прогресса, определенного именно таким образом. Вскоре даже выживание или падение империй и правительств стало зависеть от темпов роста валового внутреннего продукта.

В процессе модернизации институты обеспечения политического порядка были пересмотрены в телеологическом ключе и представлены как способы обеспечения экономического роста и прогресса. Это происходило повсеместно, но с особой отчетливостью — в Великобритании, где Адам Смит преподнес британские политические традиции как источник хозяйственного превосходства Великобритании. Вместе с тем, какими бы

ни были те исторические закономерности и случайности, сочетание которых создало британскую политическую систему, это точно не были усилия по максимизации валового национального продукта. Каждый раз, когда нации удавалось добиться успеха в хозяйственной деятельности, причину этого видели в особенностях политического устройства.

Современные промышленные стратегии наследуют характер политических институтов не только потому, что существующий государственный строй рассматривается как причина и основание для экономического роста, но и потому, что хозяйственные институты создаются на основе общих представлений о целях и средствах, заложенных в политической культуре. Политическая культура определяет характер новых промышленных и хозяйственных стратегий, в первую очередь за счет того, что задает спектр хозяйственных и промышленных *проблем*, актуальных для данной нации, и ограничивает набор допустимых решений.

Во-первых, политическая культура задает *восприятие проблемы* — т.е. определяет, какие события и практики нации будут считать проблемными. Цель любой политической культуры заключается в поддержании одних практик как конституирующих социальный порядок и в препятствовании другим практикам как подрывающим социальные устои. Например, в США политические институты поддерживали местные сообщества, а в Великобритании — независимых индивидов; деструктивными в обеих странах считали концентрацию политической власти в руках централизованного государства. Когда стала складываться сфера промышленного производства, в США сочли, что неотъемлемой частью экономического порядка является независимость местного сообщества, а концентрация экономической власти в руках государства представляет угрозу этому порядку. В Великобритании конституирующим элементом экономического порядка полагали сохранение свободы индивидуальных экономических решений, а боролись против концентрации хозяйственной власти в руках частных предприятий. Во Франции концентрация власти считалась единственным способом обеспечить политический порядок, а концентрация власти в сфере хозяйства рассматривалась как способ достичь экономического порядка, и поэтому поощрялось создание

крупных региональных железнодорожных монополий, действовавших под жестким контролем государства.

Отправной точкой для принятия политического решения является то, как определена коллективная проблема, требующая государственного вмешательства. Рассматриваемые страны совершенно по-разному определили, что является проблемой для развивающейся железнодорожной отрасли. В Великобритании такой проблемой считали любую концентрацию промышленности, во Франции — неадекватную концентрацию и координацию. Направление, в котором предстояло развиваться промышленной политике, зависело от представления политиков о том, что составляет угрозу хозяйственному порядку, которое, в свою очередь, определялось представлениями о факторах, опасных для политической системы. От политической культуры зависела также оценка результатов проводимой политики и то, будет ли она продолжена или подвергнется пересмотру. Например, в США установление однородных цен рассматривалось как признак провала политики по защите конкуренции, тогда как в Великобритании оно свидетельствовало об успехе политики по стабилизации отрасли. В США целью политики было устранение однородных цен, а в Великобритании на это предпочитали не обращать внимания.

Во-вторых, встроенные в политическую культуру представления о причинно-следственных связях задают *допустимые решения*, т.е. определяют набор политических стратегий, позволяющих решать политическую проблему. Например, во Франции политический порядок обеспечивался военным абсолютизмом и централизованным контролем. В Великобритании для достижения той же цели оберегали автономию местных элит, деятельность которых обеспечивала достижение общего блага, хотя они и преследовали собственные интересы. В результате, столкнувшись с какой-либо проблемой в поддержании промышленного порядка, французы в первую очередь думали о таких решениях, которые предполагали усиление государственного контроля. Когда с новой проблемой сталкивались в Великобритании, рассматривались только те решения, которые предполагали достижение общего блага через установление баланса между интересами хозяйственных акторов и общества. В этих странах меры по обеспечению порядка и роста в сфере хозяйства строились

на основе тех же представлений о причинно-следственных связях, что в символическом виде закрепились как источник политического порядка.

По мере того как уже апробированные решения промышленных проблем применялись к новым проблемам, они социально конструировались как эффективные. Например, в штатах Новой Англии были созданы арбитражные регулирующие агентства, призванные контролировать деятельность фирм в жизненно важных для государства отраслях. Вскоре это решение переняли другие штаты, а затем и федеральное правительство учредило Комиссию по торговле между штатами², организованную по образцу этих агентств. В Великобритании во второй четверти XIX в. были созданы инспекции по регулированию дюжины отраслей промышленности, в том числе железнодорожного строительства. Этот процесс воспроизводства содействовал артикуляции ключевых принципов промышленного порядка и рациональности: в каждой стране стремились обобщить принципы, лежащие в основе существующей политики, с тем чтобы использовать их при разработке решений новых проблем.

Как показывает история, причиной пересмотра промышленной политики могло стать отсутствие либо ожидаемого результата (например, расхищение государственных средств, направляемых на развитие железных дорог в США), либо подтверждения на практике заложенных в политику причинно-следственных связей (например, в Великобритании потерпела неудачу попытка повысить уровень безопасности, предавая огласке информацию о чрезвычайных происшествиях). В обоих случаях создавалась новая политическая стратегия. Однако после того, как та или иная политика и предполагаемые ею причинно-следственные связи институционализировались, они сами начинали влиять на выбор политики в дальнейшем. В Великобритании инспекции как средство управления развитием промышленности не сразу вышли на первый план, а впоследствии и вовсе уступили место более активному вмешательству

² Также Комитет по межштатному транспорту и торговле (Interstate Commerce Commission, ICC) — федеральное агентство, созданное в результате принятия Закона «О торговле между штатами» 1887 г.; предназначено для регулирования размера тарифов и качества услуг при транспортировке товаров между штатами. — *Примеч. пер.*

государства в экономику, но на пике своей популярности инспекции были созданы почти в каждой отрасли промышленности. США экспериментировали с политикой активного содействия экономическому росту на уровне штата и муниципалитета до того, как отдали предпочтение политике федерального контроля над сохранением ценовой конкуренции; но в дальнейшем эта стратегия применялась в регулировании всех секторов промышленности.

В целом я утверждаю, что именно культура определяет восприятие проблем и их решения; в частности, характеристики политической культуры предопределяют, какими будут возникающие стратегии промышленной политики. Этот процесс сложен, а его результаты не предопределены — каждая нация могла выбрать иной путь. Тем не менее воздействие политической культуры можно обнаружить на всех этапах развития политики в сфере железных дорог. Подробнее ход событий в отдельных странах будет рассмотрен в последующих главах, но общая схема возникновения парадигм промышленной политики может быть приведена здесь. При этом стоит отметить, что стратегии промышленной политики развивались тем же курсом в ряде других отраслей. Я изучаю именно железные дороги потому, что эта отрасль возникла ранее, нежели сформировались современные парадигмы промышленной политики, и политика в сфере железных дорог складывалась в то же самое время, когда возникали общие парадигмы политики (между 1825 и 1900 гг.), а также потому, что история регулирования столь важной отрасли и столетие спустя предоставляет исследователю достаточно материала для работы.

Политическая культура

Моя аргументация начинается с анализа политической культуры. К 1825 г. во всех рассматриваемых странах сложилась собственная политическая культура, объединяющая практики и приписываемые им смыслы. Идеологические постулаты в защиту той или иной политической практики (первоначально возникшей вследствие определенного стечения обстоятельств) наделяли ее собственным смыслом, в результате параметры существовавшего государственного устройства социально конст-

руировались как необходимые для поддержания политического порядка.

В каждой из стран особенности существовавшего государственного устройства преподносились как конкретный инструмент поддержания политического порядка; со временем закреплялось представление о том, что именно этот способ и есть единственно возможный. И в каждой стране государственные структуры по-разному определяли факторы, угрожавшие политическому порядку. В США принцип местного самоуправления (сложившийся в условиях необходимости управлять разбросанными по огромной территории поселениями колонистов) был возведен в ранг теории демократического управления и формально закреплен в Конституции. Источником политического порядка был суверенитет местного сообщества. Во Франции и монархисты, и сторонники республики превозносили централизованные институты государства как способ сохранить политический порядок и выработали политическую философию, в рамках которой централизация выступала неотъемлемой частью как монархии, так и демократического правления. С точки зрения французов, демократия невозможна без сильного центра, способного предотвратить появление властных группировок, лишаящих граждан республики возможности реализовать свои политические права. Источником политического порядка, таким образом, считалось суверенное государство. В ходе Английской буржуазной революции XVII в. поддержку получила система управления «король в парламенте», при которой каждый представитель высшей аристократии имел свою сферу влияния. Эта структура приобрела статус основания политического порядка и свободы в трудах британских политических философов, сформулировавших теорию минималистского государства. В этом случае источник политического порядка видели в сохранении независимости индивида.

Так ключевая логика политического порядка оказалась встроенной в институты государства. В последующих главах я покажу, что в каждой из рассматриваемых мною стран можно выявить единый принцип, задающий такие разнородные параметры государственного устройства, как локус государственной власти, степень концентрации власти, организация правовой системы, работа государственного аппарата и независимых экспертов, а также фискальные возможности государства.

Возникновение промышленной культуры

Национальные промышленные стратегии в области железнодорожного строительства стали результатом попыток государства решить воспринимаемые им проблемы отрасли в четырех функциональных сферах: планирование, финансирование, техническая и управленческая координация, а также ценообразование и конкуренция. В каждой стране новая промышленная политика воспроизводила в сфере промышленности те процессы и практики, которые были социально сконструированы как конституирующие по отношению к политическому порядку. И в каждой стране промышленная политика стремилась изжить те процессы и практики, которые были сконструированы как подрывающие политический порядок. Разрабатывая политику стимулирования экономического роста, эти страны создали культурно обусловленные конструкты промышленной рациональности, изоморфные подобным конструктам в сфере политического порядка. Политики формировали институты промышленности, руководствуясь привычными представлениями о принципах социальной организации.

США. В США местное самоуправление считалось необходимым условием политического порядка; централизованная же политическая власть рассматривалась как угроза. На начальном этапе политика по регулированию железных дорог предполагала активную поддержку отрасли со стороны местных правительств. Правительства штатов и местные власти напрямую влияли на планирование маршрутов, стремясь обеспечить строительство дороги на своей территории, чтобы обеспечить рост экономики региона. Правительства поощряли строительство железных дорог, предлагая частным агентам земли и капитал. Финансирование строительства также осуществляли в первую очередь правительства штата и муниципалитета, что позволяло им создавать финансовые стимулы к участию в строительстве. Федеральное правительство некоторое время даже финансировало строительство трансконтинентальных железных дорог, но распространение взяточничества вскоре положило конец активному участию правительств всех уровней в развитии данной отрасли. В США и Европе владельцы железных дорог самостоятельно обеспечивали техническую и управленческую координацию

в таких вопросах, как выбор ширины рельсовой колеи, определение временных зон, установление правил техники безопасности и составление расписания движения поездов. Американское правительство изначально решило не вмешиваться в работу железных дорог, и решение всех этих вопросов было оставлено на усмотрение частных собственников. Наконец, в сфере ценообразования и конкуренции правительства американских штатов и местные власти сначала предоставили владельцев железных дорог самим себе; однако когда концентрация власти в отрасли начала расти, правительства озаботились защитой экономических свобод американцев от угроз концентрированной хозяйственной власти и начали насаждать ценовую конкуренцию. Чтобы поддерживать свободный рынок, правительства штатов и местные органы власти законодательно запретили дискриминационные расценки, установление твердых цен, создание картелей и все многочисленные приемы, которые владельцы крупных железных дорог использовали, чтобы ограничить конкуренцию. К концу XIX в. целью промышленной политики государства стало поддержание рыночных механизмов, чтобы гарантировать экономические свободы и обеспечить экономический рост; все прочие формы вмешательства государства в хозяйственную жизнь исключались.

Франция. Во Франции конституирующим фактором политического порядка считалось централизованное государство, управляющее обществом; избыточное влияние частных собственников считалось деструктивным. Многие французы ожидали, что правительство национализирует железные дороги, однако сделать это не получилось из-за финансовых ограничений. Вместо этого государство нацелилось на установление жесткого контроля над отраслью. Как только во Франции осознали всю важность железных дорог, право планировать размещение железнодорожной сети перешло к бюрократическому аппарату централизованного государства. Государственные инженеры стойко противостояли всем попыткам местных властей и частных владельцев повлиять на планирование маршрутов, поскольку такое вмешательство рассматривалось как потенциальная угроза рационально организованной схеме железных дорог. Финансирование железных дорог также зависело от централизованного государства: оно обеспечивало выделение всех

участков под строительство и значительную часть капиталовложений. Государство также гарантировало выплату дивидендов с частного капитала, привлечение строительных фондов, а в тяжелые времена — непосредственно осуществляло строительство, чтобы не прерывать развития железнодорожной сети. Государственный аппарат полностью контролировал разработку строительных и эксплуатационных норм: государственные специалисты устанавливали тарифы, определяли процедуры управления, проектировали мосты и тоннели, разрабатывали технические условия на производство строительных работ и подвижной состав. Ситуация, сложившаяся во Франции в сфере ценообразования и конкурентной политики, уникальна: здесь государство принуждало владельцев независимых железных дорог к слияниям, создав в конечном счете шесть региональных железнодорожных монополий. Создание монополий и установление цен позволило государству устранить конкуренцию между участниками отрасли. В общем политика государства была нацелена на централизованное управление отраслью и предотвращение вмешательства частных инвесторов, чьи интересы могли нарушить связность и эффективность национальной железнодорожной сети.

Великобритания. В Великобритании конституирующим фактором политического порядка считалась политическая автономия индивида; господство государства или других частных лиц полагали деструктивным. Британская политика принципиально отличалась от политики других европейских стран. Планированием занимались только частные инвесторы. Местная власть и центральный государственный аппарат не имели права вмешиваться в планирование маршрутов частных железных дорог, за исключением случаев, когда необходимо было защитить местных землевладельцев от чрезмерно масштабного отчуждения участков. Финансирование железнодорожного строительства также было полностью частным. В парламенте ни разу не поднимался вопрос о государственной финансовой поддержке британских железных дорог. Технологические нормативы и стандарты строительных работ в целом тоже устанавливали сами владельцы железных дорог; вмешательство государства ограничивалось лишь контролем обеспечения безопасности перевозок и установлением тарифов на проезд пассажиров

в вагонах третьего класса во имя защиты суверенных граждан Великобритании от произвола концентрированного капитала. Британская политика в отношении цен и конкуренции защищала фирмы от концентрированной политической власти (необоснованного вмешательства государства) и от концентрированной экономической власти (хищнически настроенных владельцев крупных железных дорог). Цель конкурентной политики состояла в том, чтобы препятствовать слияниям, защищая тем самым автономию мелких фирм, и поощрять картели, укреплявшие положение данных фирм. В этом отношении британская политика существенно отличалась от политики США. Решением парламента контроль над отраслью был передан ее участникам, а защита фирм осуществлялась путем ослабления рыночных механизмов — политика Великобритании защищала фирмы, а не конкуренцию на рынке.

Таким образом, в каждой стране промышленная политика создавалась для того, чтобы стимулировать в промышленности именно те процессы, которые в сфере политики рассматривались как необходимые для поддержания порядка. В этой главе я ставил перед собой довольно скромную задачу. Надеюсь, что мне удалось показать существование изоморфизма между сферами политики и промышленности, которое, во-первых, поразительно само по себе с учетом всего разнообразия созданных людьми институциональных систем и, во-вторых, не находит объяснения ни в одной из основных теоретических парадигм.

Чтобы сделать понятным отличие моей позиции от других подходов, в этой главе я высказывался весьма полемично. Но во все не хочу сказать, что политика, экономика и институты суть лишь эпифеномены современного мира. Я хочу привлечь внимание читателя к тому, что эти сферы далеко не столь очевидны, как это обычно предполагается в реалистических подходах. Экономическая теория делает полезное замечание о существовании границ рационального поведения, однако эмпирические свидетельства опровергают базовое теоретическое допущение экономической теории о существовании набора универсальных правил, которым подчиняется каждая система хозяйства. Экономисты, изучающие такие непростые темы, как происхождение логики хозяйственных систем и причины различий между ними, могут предложить много интересных идей. Политологи

заслуживают одобрения за систематическое изучение борьбы групп интересов, но они склонны принимать как данность существование конкретных групп, а также представления этих групп о своих интересах. Политологи, изучающие возникновение групп и то, как у их членов складываются представления об их интересах, могут дать ответы и на другие фундаментальные вопросы. Сторонники неоинституционального/стейтистского подхода правильно обращают внимание на проблему воспроизводства институтов, но они же с досадным упорством выносят за скобки трудный вопрос о том, как возникают институционализированные конструкты реальности и как они воздействуют на принятие политических решений. В рамках одной книги невозможно исследовать роль институционализированных культурных смыслов в этих трех сферах. Однако надеюсь, что мне удастся показать недостаточное освещение смысла институтов в существующих исследованиях политики.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Говоря в целом, именно представления американских, французских и британских политиков о причинно-следственных связях определили, какими будут современные стратегии промышленной политики в США, Франции и Великобритании. Это происходило потому, что нации наделяли смыслом существующие государственные институты, рассматривая их как инструменты для претворения в жизнь модернистского проекта прогресса. Это также происходило в силу того, что акторы подходили к решению новых проблем, опираясь на привычную логику, заложенную в уже существующие институты.

В данной книге описано состояние политических культур трех стран на пороге индустриальной эры и показано, что в каждой стране промышленная культура развивалась по образцу политической культуры. И эти параллели совсем не случайны. Во всех странах развитие национальных парадигм промышленной политики было постепенным и эволюционным процессом, в котором допускаются фальстарты, инновации, ошибки и смелые парадигмы. Эволюция парадигм политики продолжается и сейчас, и они по-прежнему зависят от того, каких концепций эффективности придерживаются нации и международные ор-

I. Политическая культура и промышленная рациональность

ганизации. Конечно, политическая культура прошлого вовсе не предопределяет то, какой будет сегодняшняя парадигма политики, однако в каждой из рассмотренных нами стран формирование такой парадигмы было эволюционным процессом и зависело от национальных представлений о порядке и эффективности. В последующих главах я постараюсь показать, что основные принципы экономической эффективности и рациональности (т.е. ключевые идеи о том, как функционируют капитализм и современное общество в целом) являются не результатом следования неким внесоциальным экономическим заповедям, а продуктами социальных и исторических сил, вполне поддающихся изучению.

II. США

ВВЕДЕНИЕ

В 1887 г. конгресс учредил первое в США федеральное регулирующее агентство — Комиссию по торговле между штатами, в задачу которой входила защита экономических свобод клиентов и владельцев железных дорог посредством укрепления рыночной конкуренции и устранения ценовых сговоров и ценовой дискриминации. Вскоре после этого был принят антимонопольный закон Шермана, распространивший принцип поддержки рыночных механизмов в целях защиты экономических свобод на всю экономику. А в XX столетии по образцу Комиссии по торговле были созданы регулирующие агентства во многих отраслях. Рыночное регулирование стало отличительной чертой американской промышленной политики. Ее новая парадигма символически обозначила конкуренцию между свободными и равными фирмами как важнейшее условие прогресса. Возникла теория естественного отбора фирм по признаку наибольшей экономической рациональности, согласно которой рынок вознаграждает эффективную фирму, обеспечивая ее процветание, и искореняет менее эффективных конкурентов. Концентрацию власти в руках государства либо фирмы-монополиста стали рассматривать как серьезнейшую угрозу коллективной эффективности и прогрессу, поскольку такая концентрация угрожала рыночным процессам. Прямое участие государства в экономике было строжайше запрещено.

К середине XX в. рыночное регулирование стало ключевой для США стратегией обеспечения экономического роста, но так было не всегда. В начале истории американской нации правительства штатов и местные власти активно способствовали экономическому росту. Они инвестировали казенные средства в частные предприятия, но в целом не стремились к установлению контроля над экономикой. Как отмечал Сеймур Мартин Липсет [Lipset 1963], первые американцы не проводили четкой границы между государством и гражданским обществом. Они предполагали, что стимулирование экономического роста вхо-

дит в обязанности городских собраний и законодательных собраний штатов, и никогда не задавались вопросом о том, стоит ли государству вмешиваться в хозяйственные вопросы. В США основой политического порядка были суверенные правительства местной общины и штата, исполнявшие волю общины. Эти же правительства составляли основу хозяйственного порядка, заботясь о достижении хозяйственных целей общины. Первоначальная американская парадигма промышленной политики, «меркантилизм соперничающих штатов», предполагала, что реализация позитивных мер по стимулированию экономического роста является обязанностью правительств местной общины и штата.

Эта ранняя парадигма промышленной политики претерпела изменения по мере того, как американские государственные институты преобразовывались вслед за изменениями в хозяйстве. На первом этапе развития политики в сфере железных дорог правительства всех уровней стремились привлечь частные фирмы к участию в железнодорожном строительстве, предлагая финансовые стимулы или земельные участки. Эти схемы стимулирования создали условия для распространения коррупции, и в итоге политика активного участия правительства в хозяйственной деятельности была свернута. На втором этапе развития этой политики правительства штатов и федеральное правительство учреждали регулирующие комиссии, призванные ограничить власть железнодорожных фирм — монополистов и защитить экономические свободы граждан. Первой и основной целью новой политики было предотвратить ограничение конкуренции и защитить свободы железнодорожных предпринимателей и потребителей их услуг. Данная политика также получила обоснование в терминах нового принципа экономического порядка, основанного на конкуренции и естественном отборе. Конгресс отдал управление рынком на волю рыночных механизмов, и сложившаяся впоследствии промышленная культура символически обозначила рынок как источник рациональности в современном хозяйстве. Начала складываться парадигма промышленной политики, в которой роль федерального правительства в повышении эффективности промышленности сводилась к установлению общих правил конкурентной

борьбы и контролю их исполнения. При этом государству следовало воздерживаться от руководства частной хозяйственной деятельностью, поскольку подобное руководство ограничивало экономическую свободу и нарушало нормальное функционирование рынков.

В главах III и IV я покажу, что в других странах не возникло ничего подобного этим представлениям о рыночной эффективности, принимаемым как данность с момента их кодификации в неоклассической экономической теории. В публичной политике Франции считалось, что рынок является источником беспокорства и беспорядка, и лишь государственное планирование способно привести рациональный расчет в хозяйственную жизнь. В британской политике считалось, что рынок губителен для предпринимателей, чье стремление к выгоде служит залогом экономического роста, и поэтому рыночные механизмы сдерживались, чтобы защитить предпринимателей. Каждая из стран и по сей день сохраняет то представление о промышленной рациональности, которое сложилось в отрасли железнодорожного транспорта.

В данной главе рассматривается, как эти события происходили в США и почему промышленная стратегия страны заключалась в переходе от непосредственной поддержки государством частных предприятий к рыночному регулированию. В первом параграфе мы покажем роль американского государства в хозяйстве до появления железных дорог. В последующих параграфах будут даны ответы США на четыре задачи, встававшие перед любой страной, где начинало развиваться железнодорожное сообщение: планирование, финансирование, техническая и управленческая координация, ценообразование и конкуренция. В конце каждого параграфа я сравниваю видение проблемы и решения, предложенные американскими политиками, с тем, как видели эту проблему и какие решения предлагали политики Франции и Великобритании. Цель организации отдельных параграфов, посвященных каждой из четырех функциональных сфер, состоит в том, чтобы подчеркнуть, насколько по-разному США, Франция и Великобритания подходили к одним и тем же вопросам промышленной организации, и проследить, как эта разница в подходах повлияла на формирование концепции промышленной рациональности.

Структура американского государства

После освобождения от власти Британской империи в конце XVIII в. колонии Нового Света образовали собственное национальное правительство, встроив в него механизмы предотвращения деспотизма, в условиях которого они находились в период британского господства. Конституция довела до максимума независимость общин и штатов, составлявших новую нацию. Это было управление снизу. Единственной задачей федерального правительства была защита автономии этих исконных сообществ. Как полагал Алексис де Токвиль, самоуправляющиеся общины и штаты предшествовали принятию Конституции, а цель создания федерального правительства была сведена к поддержанию формы демократии, основанной на решениях городских собраний и самоуправлении общины, и не предполагала внедрения чуждых им форматов управления: «Форма федерального управления Соединенными Штатами появилась на свет последней; она является не чем иным, как разновидностью республики, которая впитала в себя все политические принципы, распространившиеся в обществе еще до ее возникновения и продолжающие существовать независимо от нее» [Tocqueville 1945: 61; Токвиль 1992: 64].

Эти два элемента политического строя США — активные правительства штатов и общин и нейтральная федеральная надстройка, оберегающая право общин на самоуправление, — нашли последовательное отражение в промышленной политике государства. На начальном этапе промышленная политика США предполагала непосредственную поддержку экономического развития со стороны местных властей и правительств штатов, тогда как в дальнейшем эта политика опиралась на нейтральное федеральное правительство, защищавшее право свободных экономических акторов на независимую деятельность.

Далее я рассмотрю те признаки раннего американского государства, которые создавали фон для этих событий.

Локус политической власти. Новая Конституция защищала независимость общин и штатов, следуя логике, предписывавшей передать право принятия политических решений самым нижним уровням правительства. Соответственно полномочия федерального правительства охватывали лишь те сферы, с кото-

рыми не могли справиться местные власти, как то: содержание армии, внешняя политика, почтовая служба и торговля между штатами. Деятельность региональных органов федеральной власти почти не координировалась; надзор за реализацией федеральной политики на уровне штатов осуществляли политические партии и суды [Skowronek 1982]. Новая Конституция сохраняла структуру управления на основе соучастия населения, сложившуюся до установления независимости, распределяя политическую власть между штатами и местными общинами. Вместе с тем она защищала территориальные правительства от внешнего господства, свойственного колониальному периоду. Правительства штатов и местных общин самостоятельно управляли школами, планировали и строили общественно значимые сооружения, создавали собственное ополчение (милицию), собирали собственные налоги, учреждали суды и законодательные органы. Подобная структура управления, наделявшая регионы значительной властью, ограничивала возможности центрального государства (central state) определять и проводить внутреннюю политику.

Концентрация власти. Разделение федеральной системы на три ветви задумывалось как способ установления гарантий того, что ни один государственный орган не получит чрезмерной власти. Создатели Конституции полагали централизацию правительства нелогичной и неэффективной. Они считали, что совокупность сдержек и противовесов в новом правительстве создаст систему, эффективность которой будет обеспечиваться за счет раздела влияния между равными ветвями власти. Самобытные политические философы США представляли административную централизацию (централизацию исполнительной власти) как форму правительственного принуждения и настаивали на том, что, поскольку в Соединенных Штатах нет места принуждению, следует избавиться и от административной централизации. Хотя ко времени американского путешествия А. де Токвиля административная слабость федерального правительства США уже казалась неустранимой, некоторые из создателей новой нации предполагали сформировать куда более сильное центральное государство. Александр Гамильтон в своем «Докладе о мануфактурах» призывал усилить роль федерального правительства в хозяйстве, однако настроенное

отношение штатов к усилению верховной власти позволило защитникам идеи децентрализации воспрепятствовать реализации программы Гамильтона (цит. по: [Miller 1959: 461]).

Таким образом, правительства штатов и местных общин приобретали значительную власть в США. Токвиль полагал, что реальной властью обладают отдельные штаты и муниципалитеты, чьи «законодательные собрания ежедневно присваивают себе какие-то отдельные элементы правительственной власти; они стремятся... делать все, что ей (общине) заблагорассудится». Он утверждал, что чрезмерная власть, предоставленная правительствам уровней ниже федерального, являла серьезнейшую угрозу сохранению американского правительства [Tocqueville 1945: 92; Токвиль 1992: 85]. Вместе с тем штаты и местные власти не располагали административными ресурсами для исполнения собственных решений, поскольку были организованы по тем же принципам, что и федеральное правительство: в них также вводились разделение властей, двухпалатная законодательная система, независимость судов и отсутствовала административная иерархия (хотя Конституция требовала от них лишь принятия республиканских форматов). Как следствие, территориальные правительства испытывали затруднения при попытке проводить амбициозную политику, предполагавшую активные действия власти, что привело к смещению роли правительства в США от целенаправленного вмешательства (инструментального активизма) к политике судебного контроля соблюдения формальных правил (судебному формализму).

Правовая система. Заложенные Конституцией принципы сдержек и противовесов и разделения властей наделяли судебную систему США большей властью, чем судебную систему какой-либо другой страны. В обязанность судов входило следить за тем, чтобы исполнительная и законодательная ветви власти не преступали отведенные им конституционные или правовые рамки. Граждане, полагавшие, что правительство превысило полномочия, были вправе обратиться в суд с требованием возмещения ущерба. Как следствие, суды стали самой влиятельной силой в американском государстве. За ними оставалось последнее слово в отношении решений исполнительной власти и законодательных инициатив; они же защищали права

граждан от посягательств со стороны государства. Принятию этой роли способствовала традиция общего права, предоставлявшая наибольший вес в юридических вопросах гражданским традициям, а не воле законодателей. Поскольку органы исполнительной власти не имели права применять санкции для обеспечения исполнения закона, в этом вопросе им приходилось полагаться на суды. В результате правоприменение осуществлялось не превентивно, посредством бюрократического контроля, предотвращавшего возникновение проблемных ситуаций, а *по факту нарушения* — судебными структурами, восстанавливавшими нарушенную справедливость.

Гражданская служба и независимая экспертиза. В начале эпохи железных дорог в США не было профессиональной гражданской службы. Официальные лица, начиная с президента и заканчивая пресловутым ловцом бродячих собак¹, избирались либо назначались, из чего следует, что правительственные посты занимали добровольцы-любители — вплоть до XX в., когда штаты приняли модель гражданской службы [Tolbert, Zucker 1983]. Вместо профессиональных управленцев, чье благополучие зависело не от политической конъюнктуры, а от добросовестной службы, в правительстве работали дилетанты, обязанные своим положением сложной системе распределения государственных должностей среди сторонников победившей партии.

Эта система привлекала людей, заинтересованных только в личной выгоде, и не препятствовала им занимать государственные должности. Ограниченный срок службы и низкое жалование вели к тому, что официальные лица многое приобретали, соглашаясь принимать взятки и использовать предоставленные в их распоряжение ресурсы не в интересах общества, и почти ничего не теряли в случае увольнения за эти нарушения [Shefter 1977].

Одним из закономерных следствий такой системы организации государственной службы стала нехватка в ее рядах техни-

¹ Ловец собак (dog catcher) — выборная муниципальная должность в США в XIX столетии, в его обязанности входили отлов и содержание бродячих животных. Варианты фразы «[его] даже в ловцы собак не выберут» (например, I wouldn't vote him for local dog catcher) используются применительно к неуспешным политикам, не имеющим шансов занять выборные должности даже невысокого ранга. — *Примеч. пер.*

ческих специалистов. Другие национальные государства обзавелись техническими специалистами в ходе разработки, строительства и эксплуатации таких общественно значимых инфраструктурных объектов, как мосты, шоссе, тоннели и каналы. В США все эти виды деятельности осуществляли частные группы — например, группа строителей шоссе Нью-Джерси (создана в 1804 г.) или группа строителей Пенсильванского шоссе (создана в 1806 г.). Как следствие, работники государственных органов слабо разбирались в вопросах проектирования, строительства и администрирования транспортных систем [Goodrich 1960: 21]. Некоторые инженеры-транспортники состояли на службе в армии, но их участие в постройке частных каналов и дорог национального значения сводилось к консультированию частных предпринимателей. Правительства всех уровней в равной степени не располагали профессиональными инженерами, бухгалтерами и администраторами.

Финансовые возможности государства. В XIX столетии финансовые возможности федерального правительства были невелики, тогда как правительства уровней ниже федерального располагали значительными возможностями сбора и расходования средств по своему усмотрению. До появления железных дорог правительства штатов и местные власти часто поддерживали проекты, осуществление которых могло стимулировать экономический рост — отчасти потому, что национальный финансовый рынок не имел единого центра, а местные рынки капитала были зачастую плохо организованы. Железные дороги уже вошли в пору зрелости, когда произошла централизация финансовой системы США, причем стимулом к созданию Уолл-стрит в значительной степени стали именно трудности с финансированием железнодорожного строительства [Chandler 1977]. В годы появления первых железных дорог, когда еще сохранялось соперничество валют разных штатов, о создании национального финансового центра не приходилось и мечтать. Но хотя финансовые возможности федерального правительства были незначительными, правительства штатов и муниципалитеты имели доступ к существенным ресурсам для содействия региональному развитию, так как могли получать доход и выпускать собственные облигации [Dalzell 1987; Lipset 1963; Adams J. 1927]. Они не всегда справлялись с выполнением своих

долгосрочных обязательств, что не мешало им раздавать частным фирмам обещания оказать финансовую поддержку.

В первые десятилетия после окончания Войны за независимость правительства американских штатов и муниципалитеты начали финансировать развитие многих отраслей промышленности, используя свои финансовые ресурсы и политическую автономию. Особые законы о корпорациях предоставляли право создавать частные предприятия на условиях ограниченной ответственности, коммерческой концессии или монопольных прав, а также давали частной компании право отчуждения частной собственности [Creighton 1989; Taylor 1951]. Муниципальные советы и законодательные собрания (легислатуры) штатов финансировали жизненно важные проекты, требуя от банков, учрежденных решениями правительств штатов, предоставлять капитал, ссужать казенные средства, гарантировать погашение облигаций, покупать акции и выдавать беззалоговые займы [Hartz 1948]. Правительства почти всех штатов инвестировали средства в создание банков, шоссе, каналов и железных дорог [Callender 1902]. Правительство штата Массачусетс также выдавало премии производителям пеньки, канатов, парусины, полотна, бечевы, чтобы поддержать развитие морского транспорта, предоставляло прямые займы на строительство текстильных фабрик, освобождало от налогов стекольные, хлопкопрядильные, пивоваренные, сахарные и соляные заводы [Handlin O., Handlin M. 1947]. В штате Виргиния средства созданного в 1816 г. Общественного фонда для внутренних усовершенствований, объем которых к 1861 г. достиг 40 млн долл., широко использовались для финансирования совместных государственно-частных предприятий [Goodrich 1949]. К 1844 г. штат Пенсильвания организовал более 150 совместных предприятий с частными фирмами [Hartz 1948: 290]. За первые десятилетия XIX в. правительства штатов продали частным предприятиям облигаций на сумму более 200 млн долл. [Callender 1902: 114]. Неменьшую активность проявляли муниципальные власти. Например, в 1840–1853 гг. муниципалитеты Пенсильвании инвестировали в частные предприятия 14 млн долл. [Lipset 1963: 52].

С точки зрения исследователя XX в. самое поразительное в истории этих первых совместных предприятий состоит в том, что правительствам не приходилось прилагать усилия, что-

бы завуалировать свое участие в хозяйственной деятельности. Никто не приравнивал деятельность городских советов и законодательных собраний штатов к нежелательному вмешательству в хозяйство, характерному для периода колониального господства. Более того, правительства не скрывали, что создают отдельным предприятиям более подходящие условия: одни фирмы получали права на монопольную деятельность, другим предлагались особые поощрения. Идея политики невмешательства государства в хозяйство не пользовалась популярностью. Напротив, на протяжении первых трех четвертей XIX в. экономическая политика США оказалась полностью лишена той «беспощадной приверженности догме» *laissez-faire*, которая отличала экономическую мысль Великобритании. «В период президентства Джексона правительства штатов временами принимались так рьяно опекать экономику, что могло показаться, будто они переняли идеи Кольбера, а не следуют англосаксонской традиции» [Shonfield 1960: 302]. Доктрина невмешательства получила распространение только в конце XIX в., когда повышение доступности частных капиталовложений существенно сократило потребность в государственном финансировании [Lipset 1963: 52].

Американская политическая культура. Институты американского государства, основанные на идее политического суверенитета общины как источника порядка и свободы, наделяли местные правительства широкими полномочиями устанавливать цели экономического развития и способы их достижения по своему усмотрению. Задача нейтральной федеральной надстройки состояла в том, чтобы защищать кооперативную модель управления от политического вмешательства извне. Правительства штатов оказались в неудобном промежуточном положении между самоуправлявшимися местными общинами и незаинтересованной во вмешательстве федеральной надстройкой: было непонятно, какую политику предпочесть — поддерживать предприятия или отказаться от вмешательства в экономику. В основу власти штатов был положен принцип самоуправления общины как источника политического порядка; аналогично основой для конституционных ограничений федеральной власти стало представление о власти централизованного государства как о серьезнейшей угрозе социальному порядку и демократии. Ограниче-

ние власти государства имело место не только на федеральном уровне, но и в нижестоящих правительствах, организованных по принципу федеральной системы. Все виды непрошеного вмешательства государства в экономику американцы приравнивали к тирании, что подкрепляло их приверженность идее запретить государству вторгаться в сферу частных интересов. Сама по себе активность государства не считалась чем-то предосудительным, осуждали только ту государственную деятельность, которая принимала форму самодетельного вторжения в дела частных лиц. Концентрация частной власти также преподносилась в публичной политике как угроза политическому порядку: этот «образ врага» создавался за счет отделения религии от государства, борьбы с «ограничениями свободы торговли» в бизнесе, предоставления автономии образовательным учреждениям [Rostow 1959: 43].

Коротко говоря, социальные практики, которые ассоциировались с самоуправлением общины, были конституирующими для порядка в институционализированной политической культуре США, а деструктивными для порядка стали социальные практики, которые ассоциировались с концентрацией власти в руках централизованного государства или частных лиц.

Железнодорожная политика

В США правительства общин и штатов получили значительные возможности влиять на планирование и финансирование строительства железных дорог, так как считались непосредственными выразителями воли общества. Однако распространение коррупции среди железнодорожного руководства и служащих рассматривалось как свидетельство того, что непосредственная государственная поддержка отрасли ставит под угрозу личные свободы и подрывает легитимность государства, и поэтому такая поддержка частных предприятий была запрещена. Это положило конец активному участию местных властей в американской промышленной политике. В дальнейшем целью политики стало обеспечение неприкосновенности экономических свобод владельцев и клиентов железных дорог. Вопросы технической и управленческой координации находились под контролем частных предприятий, действовавших самостоятельно либо совмест-

но; правительства штатов и федеральное правительство были лишены возможности руководить железными дорогами в этой сфере. Контроль над ценообразованием и конкуренцией был отдан в частные руки, однако американцы восприняли усиление отдельных фирм как угрозу свободе и желаемому порядку и разработали новую политику регулирования, установив запрет на «ограничение свободы торговли»: контроль над отраслью, оставаясь вне компетенции государства, переходил от предпринимателей и местных правительств к идеализированному «рынку».

Таким образом, новая федеральная политика после промежуточного периода 1870–1880-х годов (когда американцы уже начали избегать участия местных властей в хозяйственной деятельности, но еще не выработали позитивной парадигмы промышленной политики) привела к формированию парадигмы политики, основанной на идее государственной поддержки (enforcement) рыночных механизмов. Естественный отбор на рынках под надзором государства стал рассматриваться как источник экономического порядка и эффективности во всех отраслях хозяйства.

ПЛАНИРОВАНИЕ

Планирование стало первой проблемой, с которой столкнулись сторонники развития железных дорог. Как определить, где должна проходить железнодорожная магистраль? В частности, кто должен это делать? Американцы считали, что планированием и поддержкой в данной сфере должны заниматься частные предприниматели и правительства уровней ниже федерального. Правом, а также обязанностью правительств было блюсти интересы местных граждан, поощряя развитие железнодорожного транспорта.

Планирование на уровне муниципалитетов и штатов

В первые десятилетия эпохи железных дорог правительства штатов и местных общин напрямую выделяли частным железным дорогам щедрую помощь, стремясь повлиять на принятие решений о железнодорожных маршрутах. Эта модель про-

движения железнодорожного строительства привела к тому, что большую часть планировочных решений приняли на себя штаты и местные общины. Опыт поощрения местной властью строительства железных дорог быстро перенимали соседи. Если какой-то общине удавалось получить доступ к железной дороге, жители соседних поселений вскоре тоже начинали строить станцию на своей территории [Fisher 1947]. Правительства штатов также активно содействовали строительству железных дорог. Вдохновленные опытом постройки канала Эри, начавшего работу в 1825 г., штаты стремились привлечь строителей, предлагая им разнообразные финансовые стимулы. Нью-Йорк, Пенсильвания, Массачусетс, Мэриленд, Виргиния, Каролина и Джорджия финансировали строительство железных дорог западного направления, надеясь захватить лидерство в торговле между восточными штатами и новыми территориями [Goodrich 1960: 2]. При этом правительства штатов и местные власти переносили политическую логику самоуправления в парадигму промышленной политики, что выражалось в активной поддержке предприятий местными властями.

Железные дороги появились в США уже после того, как отшумели правительственные дебаты о том, должно ли федеральное правительство национализировать строительство общественно значимых объектов, и в частности объектов транспортной инфраструктуры. Президент Джон Куинси Адамс ратовал за сохранение ведущей роли государства во «внутренних усовершенствованиях» (развитии инфраструктуры) и добился принятия законодательства о федеральном финансировании строительства ряда каналов и шоссе. В 1820-х годах экономический спад усилил позиции тех, кто считал, что федеральное правительство не располагает ресурсами для проведения внутренних усовершенствований. К 1830-м годам энтузиазм по поводу федеральных каналов и дорог выдохся, и президент Эндрю Джексон призвал правительства штатов самостоятельно заниматься этими проектами [Cleveland, Powell 1909: 96].

Появление технологии железных дорог дало стимул практике «меркантилизма соперничающих штатов», нацеленной на привлечение в штат представителей бизнеса и промышленности и развитие транспорта [Scheiber 1981]. В 1823 г. законодатели Пенсильвании осознали, что скорое завершение строительства

канала Эри создаст угрозу для развития коммерции и производства в Филадельфии, и создали комиссию по изучению возможностей установления транспортного сообщения с Питтсбургом. В резолюции законодательного комитета, одобдившего создание этой комиссии, говорилось:

К северу от Пенсильвании, в штате Нью-Йорк, сократили путь, ранее занимавший много месяцев, соединив реку Гудзон с озерами Шамплейн и Эри каналом длиной более 400 миль. К югу от штата, в Мэриленде и Виргинии, принят величественный план соединения рек Потомак и Огайо... Тихая и скромная [Пенсильвания] может продолжать существовать в том же духе, но если не очнуться, не оценить здраво наше положение и не начать действовать в соответствии со временем и ситуацией, штат лишится источников общественного процветания, накопление богатства будет происходить медленнее, чем в других штатах, и штат не только не восстановит своей некогда высокой позиции по уровню развития торговли, но лишится и своего нынешнего положения в системе Конфедерации (цит. по: [Bishop 1907: 172]).

Жители Пенсильвании полагали, что правительство штата обязано спонсировать инфраструктурные проекты, необходимые для обеспечения процветания. В их представлениях правительство и община не различались: деятельность государства представлялась воплощением воли общины. Жители Пенсильвании считали правительство штата единственной силой, способной профинансировать столь дорогостоящий проект. История канала Эри была свидетельством того, что штатам по плечу подобные проекты.

Несколько лет спустя в отчете одной из городских комиссий Балтимора о маршруте будущей железной дороги между Балтимором и штатом Огайо говорилось, что община обязана воспользоваться представившейся возможностью открыть всему Мэриленду путь на запад:

Балтимор на 200 миль ближе к судоходным рекам Запада, чем Нью-Йорк, и на 100 миль ближе, чем Филадельфия... и по сей день наиболее удобным маршрутом через горные хребты, отделяющие воды Атлантики от западных рек, остается путь вдоль ложа пересекающей горы реки Потомак. Принимая во внимание все преимущества, которые эти важные обстоятельства дают Балтимору, мы вновь повторяем: чтобы город получил львиную

долю выгод от этого важнейшего торгового маршрута, нам нужно лишь правильно применить имеющиеся в нашем распоряжении средства (цит. по: [Hungerford 1928: 20]).

В представлениях сторонников участия государства в развитии железных дорог правительство штата было корпоративным актором, выражающим волю общества, а не потенциальной угрозой свободному рынку. Для них идея активно действующего правительства не ассоциировалась ни с таким негативным явлением, как британское колониальное господство, ни с вмешательством государства в экономику, против которого предостерегал Адам Смит; это обстоятельство повлияло на все дальнейшее развитие американской политики. Губернатор Массачусетса в своей речи, обращенной к представителям законодательного собрания штата в мае 1828 г., утверждал, что штат должен построить или выдать разрешение (хартию) на строительство железных дорог между городами Хадсон и Провиденс: «В наших руках есть средство поощрить развитие местной промышленности — система внутренних усовершенствований, не ограниченная конституционными запретами, не противоречащая ничьим интересам, но учитывающая интересы всех» [General Court of Massachusetts 1828: 25–26]. В Массачусетсе и в других штатах определяющим признаком легитимности государственной помощи частным предприятиям считалось отсутствие возражений у прочих частных сторон. Если предложение государственной помощи не вызывало возражений ни у одной из частных сторон, оно считалось соответствующим общественным интересам. В конечном счете, хотя изысканиями и проектированием маршрутов железных дорог занимались частные фирмы, ключевую роль в принятии решений о размещении железнодорожных магистралей в США сыграли правительства штатов и местных общин, так как именно они финансировали строительство.

Федеральное планирование

В 1860-х годах федеральное правительство какое-то время повторяло тактику территориальных органов власти: защитники идеи строительства трансконтинентальных железных дорог за-

являли, что Вашингтон должен содействовать созданию линий, соответствующих интересам нации, подобно тому, как местные власти добивались строительства линий, соответствующих интересам местных общин. Чтобы убедиться в выполнимости планов строительства трансконтинентальных железных дорог, конгресс обязал армию изучить возможные маршруты. Затем, чтобы ускорить установление транспортного сообщения с западными территориями, конгресс выделял земельные участки и финансировал строительство четырех трансконтинентальных магистралей. Однако, как будет показано в следующем параграфе, участие федерального правительства в планировании размещения железных дорог продлилось недолго.

В целом в США ключевой проблемой в сфере планирования считался вопрос о привлечении частного бизнеса к проектированию и строительству железных дорог. Политики видели свою цель в том, чтобы дать местным общинам и регионам возможность при желании получить доступ к услугам железнодорожного транспорта. Напротив, во Франции основная проблема воспринималась иным образом и состояла в том, чтобы не допустить участия местного правительства и частного бизнеса в планировании железнодорожного строительства. Разве могли преследовавшие личные интересы предприниматели и местные власти создать рационально устроенную, согласованную транспортную систему, способную служить целям всей нации? Французы полагали, что планировать развитие железных дорог должны только государственные инженеры, ставившие превыше всего интересы нации. Американцы выработали иную логику эффективности, предполагавшую, что частные акторы будут планировать и строить именно те линии, которые наиболее востребованы, потому что это соответствует их собственным интересам. Помощь местных властей позволит построить железные дороги на территории тех общин, которые в наибольшей степени в этом заинтересованы. Британские политики считали нужным разрешить частному бизнесу размещать железнодорожные линии по своему усмотрению и защищали их от вмешательства местной или центральной власти. В Великобритании больше всего беспокоились о том, чтобы владельцы железных дорог не нарушили права частной собственности, злоупотребив данной им властью отчуждать земельные участки. Коротко го-

воря, американцы вверяли планирование правительствам штатов и местных общин в сотрудничестве с частными предпринимателями; французы считали планирование прерогативой централизованного государства; британцы полагали, что это право всецело принадлежит частным предпринимателям.

Правительства этих стран также предлагали совершенно разные решения проблемы. Правительства американских штатов и местных общин пытались воздействовать на решения учредителей частных железных дорог, предлагая финансовую поддержку тем, кто решит строить линию на их территориях. Французы уже в 1833 г. решили, что планировать всю систему железных дорог должны государственные технократы, и с тех пор частный бизнес и региональные правительства были лишены возможности влиять на размещение новых линий. Стремясь предотвратить чрезмерную экспроприацию земель, парламент Великобритании проводил тщательную экспертизу проектов новых магистралей с учетом мнений железнодорожных предпринимателей и состоящих у них на службе инженеров-путейцев. Напротив, американские правительства выдавали разрешения на строительство железных дорог без какой-либо оценки проекта, так что одобрение получали даже планы постройки линий-«помех», дублировавших уже существовавшие: бесполезные для общества, они строились лишь для того, чтобы досадить конкурентам железнодорожного магната [Stover 1970: 87]. Чтобы политики не препятствовали частному планированию, в США штаты приняли в 1850-х годах общие законы о железнодорожных корпорациях, согласно которым группе от 13 человек не требовалось получать одобрение законодательного собрания для оформления разрешения на строительство [Skowronek 1982: 135].

ФИНАНСИРОВАНИЕ

В США вопросы планирования и финансирования не были четко разделены, потому что правительства использовали финансовую помощь как средство воздействия на размещение железных дорог. Американцы считали обеспечение экономического роста естественной задачей правительства, поэтому штаты и местные общины вкладывали значительные средства в строительство частных железных дорог. Эту систему разрушило так

и не разрешенное противоречие между институционально заданными полномочиями общин, активность которых поощрялась, и правительств, которым запрещалось вмешиваться в частную деятельность. Американское государство поощряло активную помощь развитию отрасли со стороны правительств общин и штатов, уполномоченных блюсти интересы местного населения. Вместе с тем институты американского государства уподобляли тирании любую попытку властей установить надзор или вмешаться в деятельность бизнеса, ведь это неизбежно вело к разрывовыванию средств, выделенных местными правительствами на поддержку отрасли. К 1830-м годам американцы решили, что непрошеное вмешательство государства в частное предпринимательство незаконно; тем не менее государственное стимулирование экономического роста, если оно не задевало ничьих интересов, по-прежнему считалось неотъемлемым элементом демократии. К 1870-м годам произошли некоторые изменения: стало считаться, что любое стимулирование со стороны государства провоцирует коррупцию.

Поддержка со стороны штатов и местных общин

Уже в первые десятилетия после появления в США технологии железных дорог правительства штатов и местных общин принялись решительно бороться за привлечение железнодорожного транспорта в свои регионы. Пользуясь правом распоряжаться землями государственного фонда, власти выделяли участки под прокладку магистралей и предоставляли частным железным дорогам финансовую помощь — безвозмездно или в виде займов и подписки на облигации. Там, где не находилось предпринимателей, готовых взяться за прокладку местной линии, штаты и общины строили железные дороги своими силами. Все построенные в США до 1860-х годов железнодорожные магистрали получили финансовую помощь и от штатов, и от местных властей [Goodrich 1960].

Типичным примером участия государства в финансировании служит пример железной дороги Балтимор — Огайо, учрежденной в 1827 г. Учредители собрали 1,5 млн долл. по подписке от частных инвесторов и еще 500 тыс. долл. от города Балти-

мора. В 1828 г. капитализация удвоилась, составив 3 млн долл. от частных инвесторов и 1 млн долл. от города, однако федеральное правительство отказалось поддерживать проект; штат Мэриленд тоже первоначально отказал в помощи, поскольку уже финансировал строительство конкурирующего канала Чесапик — Огайо и не располагал свободными средствами. Но в 1833 г. штат выделил 500 тыс. долл. на строительство железнодорожной ветки на Вашингтон. В 1836 г. у железной дороги Балтимор — Огайо кончились деньги, и учредители не смогли привлечь средства от частных лиц. Мэриленд и Балтимор договорились, что каждый предоставит по 3 млн долл. по подписке на облигации железной дороги. Но в условиях кризиса 1837–1839 гг. продать эти облигации не удалось, и власти Балтимора обеспечили продолжение строительства, разрешив железнодорожной компании выпустить ее собственные «железнодорожные банкноты» на сумму 1,5 млн долл., которые принимались для оплаты городских налогов и пошлин. Строительство первой очереди железной дороги протяженностью 178 миль от Балтимора до Камберленда завершилось в 1842 г., а к 1853 г. железная дорога достигла своего западного пункта назначения — города Уиллинга. Для этого потребовалось получить заем от Уиллинга на 500 тыс. долл., вложить в продолжение строительства прибыль от уже функционировавшей линии, а также реализовать выпущенные до кризиса облигации штата Мэриленд [Goodrich 1960: 80–82]. Подобная схема, когда государство помогало компании собрать средства для начала работ и систематически оказывало финансовую помощь по ходу строительства, была широко распространена.

Штаты и местные власти в каждом регионе помогали железнодорожным компаниям. Менее значимые внутренние линии порой получали поддержку только от местных властей, но крупные магистрали обычно могли рассчитывать на помощь штата. Муниципалитеты 29 штатов вложили средства в железнодорожные компании; в одном только штате Нью-Йорк порядка 300 местных общин инвестировали в строительство железных дорог [Ibid.: 237]. Перед гражданской войной правительства штатов выделили на развитие транспорта, и прежде всего на строительство железных дорог, около 300 млн долл. наличными или в виде займов; муниципалитеты и округа предоставили

более 125 млн долл. С 1861 по 1870 г. объем вложений со стороны штатов достиг 95 млн долл., а со стороны местных властей — превысил 175 млн долл. [Goodrich 1960: 270]. В целом средства штатов и муниципалитетов составили не менее половины всех вложений в строительство американских железных дорог на начальном этапе их распространения. Более того, эти показатели могут недоучитывать долю государственных средств в капитале железных дорог, поскольку представители железнодорожных компаний зачастую преувеличивали значение частных инвестиций, «разводняя» акции (завышая их стоимость относительно реальной стоимости основного капитала). В этих показателях также не учтена стоимость приобретавшихся государством полос отчуждения и земель, которые штаты Среднего Запада обычно передавали железным дорогам вместо выплат наличными.

Штаты и муниципалитеты часто предоставляли финансовую помощь в форме долговых ценных бумаг, чтобы привлечь средства лондонских инвесторов [Chandler 1965: 45; Heydinger 1954]. Когда в 1833 г. Массачусетс проголосовал за предоставление 4 млн долл. Западной железной дороге (Western Railroad), были выпущены облигации в британских стерлингах [Cleveland, Powell 1909: 217; Goodrich 1960: 128]. В проекте также принял участие город Олбани, внесший 1 млн долл. временными облигациями [Massachusetts Committee on Railways and Canals 1839: 54; Ibid. 1845: 110]. Масла в огонь подлил бум строительства железных дорог в Великобритании в 1840-х и начале 1850-х годов.

Почему американские штаты и муниципалитеты столь активно инвестировали в строительство железных дорог? Региональные правительства обладали властью принимать автономные решения, получать независимые доходы и использовать казенные средства по своему усмотрению. В результате государственные служащие начали исполнять роль предпринимателей: «Избранный чиновник пришел на смену независимому предпринимателю как важнейший источник капиталистической энергии; государственная казна, а не частные сбережения, стала основным источником венчурного капитала; и приоритеты развития местных экономик определялись целями общины, а не личными амбициями» [Lively 1955: 81]. Вмешательство государства в промышленное развитие было лишь формой заботы общины о сво-

ем будущем. Как обнаружили Луис Харц применительно к Пенсильвании [Hartz 1948], Картер Гудрич применительно к Виргинии [Goodrich 1949] и Оскар и Мэри Хэндлин применительно к Массачусетсу [Handlin O., Handlin M. 1947], в это время правительства штатов и местные власти активно и решительно содействовали развитию промышленности, не думая о том, насколько эти усилия эффективны или оправданны. Напротив, в отчете Совета председателей железнодорожных комиссий Массачусетса за 1871 г. говорилось: «Общепризнанно, что финансирование строительства каких-либо железнодорожных объектов в любом объеме является обязанностью правительства» [Massachusetts Board of Railroad Commissioners 1871: viii].

Логика политического порядка, которой руководствовались Дж.К. Адамс и А. Гамильтон, была весьма далека от идеи невмешательства в экономику и предполагала суверенное право государства руководить хозяйственной деятельностью. Эта логика придавала смысл активной деятельности правительств штатов и муниципалитетов на раннем этапе распространения железных дорог. Как указывал Адамс в послании конгрессу, стремление к экономическому прогрессу было подобающей целью для государства, поскольку от этого выигрывали все:

Величайшей задачей института гражданского правительства является улучшение положения сторон общественного договора, и любое правительство вне зависимости от его конституционной формы обеспечивает достижение законодательно установленных целей этого института лишь в той степени, в которой оно улучшает условия жизни своих подданных. Дороги и каналы, умножающие и облегчающие сообщение между множеством людей в удаленных регионах, находятся в числе важнейших средств таких улучшений... Правительства наделены властью для того, чтобы исполнить эти обязательства, и применение делегированной власти для достижения этой цели — поступательного улучшения условий жизни подданных — является обязанностью столь же святой и необходимой, сколь преступна и неприемлема узурпация власти сверх положенных пределов (цит. по: [A Compilation... 1896, vol. II: 295]).

Активная деятельность правительства считалась неотъемлемой частью демократического политического порядка потому, что в ней видели воплощение идеи самоопределения общины,

а не угрозу политическому устройству, как то предполагалось в риторике невмешательства государства в экономику в Великобритании 1830-х годов. В 1853 г. председатель Верховного суда Пенсильвании заявил, что штаты обязаны поощрять экономическое развитие:

Было бы серьезной ошибкой полагать, что обязательства государства ограничиваются учреждением институтов, необходимых для работы правительства, таких как обеспечение правопорядка, сохранение мира и защита страны от внешних врагов... Поддержание, вдохновение и поощрение коммерческой деятельности, внутренней и внешней, является такой же основной и универсальной обязанностью суверена, как и все прочие обязанности (цит. по: [Hartz 1948: 304]).

Американцы расходились во мнениях о том, стоит ли распространять этот принцип от местных правительств на уровень правительств штатов и федерации, но были единодушны в том, что у местных правительств есть право и обязанность поощрять экономический рост. Напротив, во Франции теоретики республиканской формы правления выработали противоположную теорию демократического политического порядка, согласно которой попытки частных групп и местных властей управлять развитием хозяйства угрожают суверенитету представителя народа — централизованного государства.

Государство продвигало экономическое развитие, опираясь не на стейтистскую идею, как во Франции (когда государство *диктует свою волю* частным акторам), а на идею государственного *стимулирования* частного участия. Штаты и муниципалитеты стремились привлечь частный бизнес к строительству железных дорог, которые будут служить интересам граждан. Правительства, хотя никогда не предполагали строить собственные железные дороги, без колебаний брались за строительство и управление железными дорогами в тех случаях, когда к этому не удавалось привлечь частный бизнес. Например, Пенсильвания сыграла решающую роль в создании Главной линии (транспортной системы штата, состоявшей из железных дорог и каналов), предоставив большую часть финансирования, но продала свою долю Пенсильванской железнодорожной компании после завершения строительства [Hartz 1943]. В середине XIX в. могло

показаться, что США движутся к парадигме промышленной политики, в рамках которой правительства штатов и местные власти предоставляли финансовую поддержку фирмам, чью работу они считали важной.

Скандалы в связи с поддержкой местными властями строительства железных дорог. Шумиха вокруг железных дорог привлекла внимание проходимцев и бродячих торговцев шарлатанскими снадобьями. Люди, не имевшие опыта работы в сфере железнодорожного транспорта, обзаводились визитными карточками, в которых называли себя учредителями железных дорог, и отправлялись добывать финансирование у правительств штатов и местных общин. Коррупция и мошенничество вскоре охватили всю индустрию железных дорог. Там, где возможности получить общественную помощь привлекали некомпетентных учредителей, неграмотно спроектированные линии оставались недостроенными или становились банкротами вскоре после открытия. Там, где возможности получить общественную помощь привлекали отпетых аферистов, деньги одураченных городских властей присваивали люди с фальшивыми документами и сфабрикованными планами.

Учредители железных дорог и государственные служащие проявляли недюжинную изобретательность, когда дело касалось того, чтобы ввести в заблуждение общественность. Во-первых, учредителям часто удавалось привлечь общественные средства на строительство линий, которые заведомо не могли приносить прибыль. Примером может быть железная дорога Нью-Йорк — Осуиго-Мидленд (New York and Oswego Midland). Ее учредители собрали 5,7 млн долл. в 50 разбросанных муниципалитетах, предлагая связать их дорогой, проходящей зигзагом через штат Нью-Йорк в обход всех крупных городов. Линия обанкротилась почти сразу после открытия, однако члены правления к тому моменту уже выплатили себе щедрое вознаграждение [Hartz 1943].

Во-вторых, типичной уловкой директоров компаний была попытка сбежать с общественными деньгами, так и не уложив ни единой шпалы. Муниципалитеты Пенсильвании обязались финансировать деятельность Северо-западной железнодорожной компании (Northwestern Railroad Company) при условии, что компания предварительно соберет средства по закрытой

подписке на ценные бумаги. Члены правления компании подделали закрытую подписку, получили от муниципалитетов обещанные средства, направили 22 тыс. долл. на оплату собственной работы и проголосовали за освобождение своего казначея от ответственности [Hartz 1943].

В-третьих, железные дороги регулярно прибегали к «разводнению» уже выпущенных акций за счет выпуска новых акционерных сертификатов, не обеспеченных никаким дополнительным капиталом, которые распределялись среди членов правления компании. Корнелиус Вандербильт, прозванный Командором, мажоритарный акционер Нью-Йоркской центральной железной дороги (New York Central Railroad), выдал сам себе бонус в размере 20 млн долл. необеспеченными акционерными сертификатами. Джей Гульд с 1864 по 1872 г. увеличил балансовую стоимость акций железной дороги Эри (Erie Railroad) с 24 до 78 млн долл., не привлекая дополнительных средств и не увеличивая реальной стоимости железной дороги. Как обнаружили журналисты еженедельника «The Commercial and Financial Chronicle», в том же духе действовали 28 американских железных дорог, только за 1867–1869 гг. увеличившие свою номинальную капитализацию с 287 до 400 млн долл. По оценкам ежегодного справочника Генри Пура по железным дорогам, к 1885 г. «вода» составляла треть от капитализации железных дорог США (цит. по: [Stover 1970: 85]).

В-четвертых, иногда железным дорогам удавалось завысить стоимость государственных ценных бумаг. Например, штат Южная Каролина одобрил продажу облигаций государственных железнодорожных займов на сумму 1 млн долл., и лишь впоследствии выяснилось, что железнодорожные компании выручили от продажи облигаций 2 млн долл. Штат Джорджия одобрил выпуск железнодорожных облигаций, обеспеченных первой закладной, но позднее обнаружилось, что на самом деле были выпущены облигации, обеспеченные второй закладной [Locklin 1954: 112].

В-пятых, учредители железных дорог часто значительно завышали стоимость строительства и присваивали общественные средства, которые они якобы потратили. В 1892 г. город Балтимор провел исследование деятельности Западно-Мэрилендской железнодорожной компании (Western Maryland Railroad Com-

pany) и пришел к заключению, что хотя фактически город вложил в строительство 8,5 млн долл., постройка аналогичной дороги обошлась бы всего в 3,5 млн долл. Комиссия возложила вину за это на неаккуратную систему бухгалтерского учета в Балтиморе [Goodrich, Segal 1953].

Наконец, чиновники и законодатели регулярно злоупотребляли своими политическими связями в интересах железнодорожных компаний, получая взятки наличными или акциями. Как показало расследование, проведенное властями Балтимора, в 1864 г. мэр Джон Ли Чэпмен помог подкупить троих членов муниципального совета, убедив их одобрить выделение средств Западно-Мэрилендской железнодорожной компании, но даже огласка этой истории не помешала городу предоставить этой железной дороге еще 4,7 млн долл. в течение следующих 20 лет [Ibid.: 21].

Принято считать, что причиной широкого распространения коррупции в сфере государственного финансирования железных дорог стало отсутствие контроля правительств муниципалитетов и штатов над расходованием средств. Но почему они не установили контроль: из-за недостатка административных возможностей, необходимых для надзора за деятельностью железных дорог, или потому, что использовали модель управления, в рамках которой государственное вмешательство в частные дела считалось тираническим? Большинство работ по этой теме обходит данный вопрос молчанием: говорится, что правительства не смогли установить надзор, но почему — неизвестно. Как описывает этот период Эндрю Шонфилд, «хотя правительства штатов взялись за организацию государственных предприятий и принялись регулировать отрасль с энтузиазмом, более напоминавшим традиционный французский подход к экономической политике, они не сумели сформировать ядро профессиональных администраторов, сравнимых по уровню квалификации с французскими специалистами» [Shonfield 1965: 305]. В конце XIX в. Сэмюэль О. Данн пришел к выводу, что «железнодорожные корпорации имели огромное влияние на политику и деятельность правительства, которое они использовали в ущерб общественным интересам» и что корпорации приобрели такое влияние прежде всего потому, что «законы и правила

государственной службы не существовали или не соблюдались, и назначение, сохранение места или увольнение почти всех чиновников и государственных служащих определялось политическими причинами. Подкуп был частым явлением в государственных учреждениях» [Dunn 1913: 9].

Но почему правительства не сумели наладить контроль над использованием своих инвестиций, что и привело в конечном счете к прекращению государственного стимулирования в железнодорожной отрасли? На начальном этапе отсутствие административных возможностей действительно сыграло определенную роль: американские правительства не располагали кадрами государственных инженеров-транспортников и администраторов, для которых была бы очевидна необходимость надзора за деятельностью получателей государственной помощи. Во Франции такие кадры были, что позволяло государству контролировать использование государственных средств.

Однако эффект политической культуры стал очевидным, когда политики США, уже зная о скандальных махинациях с государственной помощью, не только не соглашались расширить контрольные полномочия государственных органов, но и отказывались прибегать к уже доступным способам контроля. Американские политические институты представляли нежелательное вмешательство государства в частную деятельность, включая деятельность корпораций с государственным финансированием, как угрозу политическому порядку и демократии. В результате власти не предпринимали даже элементарных мер предосторожности. Во-первых, правительства регулярно отказывались от прав, полагавшихся им как акционерам корпораций, в которые они инвестировали средства. В Виргинии даже был принят закон, запрещающий представителям государства занимать большую часть мест в советах директоров железнодорожных компаний независимо от доли государственных инвестиций в капитале компании. Правительства штата Мэриленд и города Балтимора совместно владели основной частью акций компании «Балтимор — Огайо», но отказались от большинства мест в совете директоров и ни разу не проверяли счета компании [Hungerford 1928]. Во-вторых, правительства редко давали указания своим представителям в советах директоров железно-

дорожных компаний; впрочем, даже получив определенные инструкции, государственные представители часто не обращали на них внимания. Например, в 1856 г. трое директоров компании «Балтимор — Огайо», назначенных городом Балтимором, нарушили прямое указание городского совета, проголосовав за схему «разводнения» акций, приносящую «дополнительные дивиденды» частным акционерам. Городской совет вынес порицание своим управляющим за то, что они продали свои голоса железнодорожной компании, но не сумел помешать владельцам компании получить те самые «дополнительные дивиденды» [Goodrich, Segal 1953: 29]. В-третьих, все предложения усилить контрольные функции государства неизменно отвергались как неоправданное ограничение экономических свобод частных граждан. В отчете Совета председателей железнодорожных комиссий Массачусетса за 1871 г. говорится:

Принцип, на котором основано наше правительство — наименьшее правительственное вмешательство и наибольшие возможности для индивидуального развития, — довлеет над умами населения. Общественное мнение в нашем штате безусловно отвергает любую меру по распространению влияния политики штата на промышленные предприятия [Massachusetts Board of Railroad Commissioners 1871: lx].

Считалось, что поддерживать и создавать благоприятные условия для частных предприятий, деятельность которых обещает принести пользу общине, — одно, а указывать этим предприятиям, как действовать, — совсем другое.

Итогом курса правительства на невмешательство в управление частными фирмами стали железнодорожные скандалы, охватившие страну подобно чуме. Чиновники стали охотнее брать взятки, а американцы укрепились во мнении, что экспансия государства — в данном случае в форме поддержки частных предприятий — неизбежно приносит вред. В 1870 г. губернатор штата Техас так отозвался о попытке штата продолжить субсидирование железнодорожных компаний:

С момента предоставления субсидий на эти работы все законодательные собрания и все конвенции граждан оказались завалены просьбами компаний (порой не без коррупционного душка) освободить их от обязательств по контрактам, под которые вы-

давались гранты, и в то же время получатели грантов совершенно не соблюдали наложенные на них ограничения, призванные обеспечить безопасность и удобство граждан (цит. по: [Cleveland, Powell 1909: 232]).

Иными словами, железнодорожные компании давали взятки не только администраторам, чтобы те не замечали нарушений, но и законодателям, чтобы получить освобождение от публичных обязательств, выполнение которых было условием предоставления компании денежной помощи от правительства. До тех пор, пока железнодорожники могли так или иначе откупиться от контролирующих государственных структур, одного законодательства было недостаточно для установления контроля над отраслью.

Отказ местных властей от активного участия в развитии железных дорог. Американцы столь остро воспринимали злоупотребления бюджетными средствами потому, что их государственные институты представляли концентрированную власть как угрозу политическому строю. Во Франции, напротив, расхищение средств, направляемых на поддержку строительства первых железных дорог, рассматривалось как провал администрирования, который можно преодолеть, передав контроль бюрократическому аппарату. В США факты коррупции получали чрезвычайно широкую огласку потому, что они, казалось, сотрясают само основание политического порядка. В ответ штаты принимали поправки к конституциям, запрещавшие любые государственные инвестиции в частные предприятия. Штат Нью-Йорк первым ввел запрет на государственное финансирование железных дорог в Конституции 1846 г. К концу 1860-х годов его примеру последовали Айова, Западная Виргиния, Калифорния, Канзас, Кентукки, Миннесота, Мэн, Мэриленд, Небраска, Невада, Огайо, Орегон и Пенсильвания; конституции этих штатов запрещали законодательным собраниям оказывать поддержку частным предприятиям, приобретая облигации или объявляя подписку на ценные бумаги. В большинстве штатов также были запрещены правительственные займы и ограничены масштабы помощи, предоставляемой местными властями: муниципалитеты должны были выносить вопрос о предоставлении помощи на всенародное голосование, а объем инвестиций был ограничен 5 или 10% стоимости проекта [Ibid.: 237–240].

Возможно, финансовая поддержка железных дорог штатами и местными властями прекратилась бы и в отсутствие широкого распространения подкупа, поскольку правительства, в силу того же недостатка административных ресурсов, который создал условия для коррупции, принимали на себя нереальные обязательства, касавшиеся масштабов обещанной помощи [Locklin 1954: 108]. Ни в правительствах штатов, ни в муниципалитетах не было специалистов по бухгалтерскому учету, которые могли бы предупредить руководство о невозможности исполнить эти финансовые обязательства. Последствия впечатляют: правительства 25 штатов объявили дефолт по своим обязательствам перед железными дорогами. Пенсильвания, Мэриленд, Индиана, Иллинойс, Мичиган и Миннесота не справились с выполнением обязательств в первые годы после окончания гражданской войны, и еще восемь южных штатов отказались платить по железнодорожным облигациям в период Реконструкции [Cleveland, Powell 1909: 239]. В 1879 г. губернатор Калифорнии Ньютон Бут сетовал: «Многочисленность обанкротившихся городов и задушенных налогами общин в западных и юго-западных штатах свидетельствует о том, что обыкновение одобрять предоставление субсидий было ранее популярно в той же степени, в какой оно неприемлемо сейчас» (цит. по: [Ibid.: 236]).

Местные правительства были столь привержены идее стимулирования экономического развития, что в ответ на запрещение государственных инвестиций в частные предприятия в ряде штатов железные дороги были построены полностью на общественные средства. Как правило, штаты использовали схему входа и выхода (в терминах Картера Гудрича [Goodrich 1968]): завершив строительство, штат продавал линию либо передавал право пользования ею частному предприятию. Ранее эта же схема применялась в случае, если штат строил железную дорогу самостоятельно, потому что не удалось найти частных инвесторов. Пенсильвания управляла железной дорогой «Филадельфия и Колумбия» (Philadelphia and Columbia Railroad) с 1834 по 1855 г., а затем продала линию компании «Пенсильванская железная дорога». Штат Северная Каролина управлял железной дорогой «Атлантика и Северная Каролина» (Atlantic and North Carolina Railroad) с 1860-х годов почти до начала Пер-

вой мировой войны, пока не нашелся частный арендатор [Dunn 1913]. В 1861 г. город Хьюстон построил небольшую железнодорожную ветку в направлении Мексиканского залива и по завершении строительства выгодно продал ее частным инвесторам [Goodrich 1960: 161]. Город Цинциннати завершил строительство железной дороги до Чаттануги в 1880 г., выпустив облигаций на 18,3 млн долл., и вскоре сдал ее в аренду частному концерну [Hartz 1943]. Построенная штатом Джорджия Западно-Атлантическая железная дорога (Western and Atlantic Railroad) ежегодно приносила убытки от 60 до 100 тыс. долл., пока не была сдана в аренду частной фирме, под управлением которой стала прибыльной [Dunn 1913: 44].

Федеральная поддержка

Неоднозначность практики федерального финансирования железных дорог стала поводом для длительных споров о роли федерального правительства в экономике. Конституция приветствовала стремление местных общин управлять своей жизнью, и сторонники активной роли федерального правительства считали, что в отношении трансконтинентального транспорта вся нация представляет собой подобную общину с едиными интересами. Они полагали, что активная федеральная политика не противоречит Конституции, если предлагает только положительные стимулы, не вторгается в деятельность частных фирм и если поощрение одних компаний не препятствует деятельности других. В рамках этой логики были разработаны схемы передачи федеральных земель железнодорожным компаниям, вскоре получившие печальную известность; но если бы эти схемы не создавали столь благоприятных условий для распространения коррупции, они могли бы положить начало новой эпохе — активному участию федерального правительства в хозяйстве.

Предыстория практики раздачи федеральных земель. Задолго до раздачи участков под железнодорожное строительство конгресс использовал предоставление земельных наделов для достижения разнообразных общественно значимых целей. Конституция существенно ограничивала возможности конгресса управлять общественными средствами, но разрешала распоряжаться землями государственного фонда [Sanborn 1899: 11].

Конгресс вознаграждал земельными наделами ополченцев, служивших в Континентальной армии с 1776 г., а впоследствии — участников войны 1812 г. и Американско-мексиканской войны. Сначала конгресс передавал землю частным лицам в качестве платежа за все виды гражданской службы; с 1830 г. он выделял новым городам участки под строительство школ, общественных зданий и сооружений. После 1841 г. каждый новый штат мог по выбору получить 500 тыс. акров земель для проведения внутренних усовершенствований [Sanborn 1899]. Итого к 1850 г. 7 млн акров были переданы под строительство частных каналов и шоссе [Stover 1970: 58]. Долгая практика выдачи земельных участков под различные безусловно значимые общественные цели привела к тому, что в сознании американцев закрепились представление о земельных наделах как о законном средстве достижения подобных целей. Так сложилась парадигма политики, казалось бы, как нельзя лучше подходившая для развития железных дорог.

На первых порах конгресс поощрял развитие железных дорог, передавая федеральные земли штатам, которые в свою очередь передавали их в собственность железных дорог. Впервые эта схема была применена в 1850 г. в штате Алабама при строительстве линии от Иллинойса до Мобила [Henry 1945]. За следующие 12 лет конгресс выделил участки штатам Мичиган, Висконсин, Миннесота, Айова, Иллинойс, Миссури, Арканзас, Луизиана, Миссисипи, Алабама и Флорида [U.S. Department of the Interior 1890]. Вплоть до 1860-х годов конгрессменам удавалось обходить вопрос о конституционности непосредственной передачи федеральных земель частным предприятиям.

Дебаты о роли федерального правительства. В 1862 г. был принят первый билль о выдаче участка под строительство трансконтинентальной железной дороги, чему предшествовали 10 лет дебатов в конгрессе о том, вправе ли федеральное правительство передавать землю в собственность частным фирмам. Рассматривалось множество вариантов закона. Сторонники федеральной поддержки железных дорог указывали, что установление транспортного сообщения с Западом служит интересам нации. Трансконтинентальная железная дорога могла бы ускорить заселение малонаселенных регионов, усилить военный

контроль на новых территориях и в западных штатах и установить торговую связь Запада с восточными штатами и Европой [Mercer 1954]. Строительство железной дороги на незаселенных западных территориях силами одних только правительств штатов было невозможно из-за недостатка средств [U.S. Congressional Record 1898: 37–38]. Кроме того, считалось, что федеральная поддержка нужна для привлечения зарубежного капитала, без которого развитие трансконтинентального сообщения полагали невозможным [Heydinger 1954; Cleveland, Powell 1965: 53].

За эти 10 лет на рассмотрение конгресса были поданы три проекта организации федерального участия в железнодорожном строительстве, четвертое предложение исходило от конгрессменов, считавших, что федеральному правительству следует воздержаться от вмешательства. Проекты, предполагавшие строительство трансконтинентальной железной дороги силами одного частного девелопера или федерального правительства, подверглись жесткой критике, поскольку допускали концентрацию контроля в одних руках. В конечном счете от них отказались, отдав предпочтение предложению создать несколько конкурирующих частных линий.

Во-первых, некоторые полагали, что лишь федеральное правительство в состоянии управлять строительством дороги, проходящей через всю страну, и что конгресс должен строить национальную железную дорогу на государственные средства. Это предложение почти не привлекло внимания, поскольку даже президент Джеймс Бьюкенен утверждал, что строительство за счет федеральной власти приведет к беспрецедентной коррупции. В своем ежегодном обращении к конгрессу от 6 сентября 1858 г. он заявил, что федеральное строительство трансконтинентальной железной дороги «увеличит возможности исполнительной власти по раздаче постов и должностей до угрожающих масштабов и приведет к систематическим злоупотреблениям и коррупции, которые исполнительная власть, при всей возможной бдительности, не сможет ни предотвратить, ни обнаружить» (цит. по: [U.S. Department of the Interior 1890: 33]). Бьюкенен полагал, что подобный проект поставит под угрозу институт президентской власти и, следовательно, всю политическую систему.

Во-вторых, в 1851 г. предприниматель Эйза Уитни предложил построить трансконтинентальную дорогу за счет частных средств. В обмен на оказание этой услуги обществу он просил конгресс продать ему полосу федеральной земли шириной 60 миль и протяженностью от озера Мичиган до Восточного побережья по 10 центов за акр. Уитни и его сторонники считали, что этот проект мало чем отличался от уже существовавшей практики передачи федеральных земель в частную собственность при посредстве отдельных штатов и не приведет к вмешательству конгресса в деятельность частных предприятий. По словам Уитни, его «желание и цель... — дать моей стране эту великую транспортную магистраль для всех народов, не требуя ни доллара взамен». Он также подчеркивал, что конгресс как защитник общественных интересов сможет гарантировать, что прочие земли, «оставшиеся в собственности правительства, вырастут в цене более чем в 4 раза» в результате получения доступа к железнодорожному сообщению (цит. по: [Goodrich 1960: 171]). Конгресс тщательно изучил предложение Уитни, но в конечном счете отверг его по двум причинам. Строительство подобной линии сосредоточило бы контроль над всем трансконтинентальным транспортом в руках одного предпринимателя, что создало бы угрозу экономическим свободам остальных граждан. Также реализация этого проекта предполагала, что конгресс окажет предпочтение одному участнику хозяйственной деятельности в ущерб остальным, поскольку, в отличие от предыдущих случаев получения железными дорогами земель от штатов, на осуществление этого трансконтинентального проекта претендовали несколько железнодорожных предпринимателей [Haney 1908].

В-третьих, наибольшей популярностью пользовались проекты, предполагавшие передачу федеральных земель на уровне штатов нескольким участникам под строительство разных линий. Эти проекты разрешали проблему концентрации слишком большой власти в руках исполнительных органов или у частных лиц, но сохраняли разногласия по более общему вопросу — о том, какой должна быть роль федерального правительства. Противники передачи федеральных земель указывали, что Конституция создавалась, чтобы предотвратить усиление федеральной власти и вторжение государства в частную хозяйственную

деятельность и тем самым защитить политический строй. Сторонники узкого толкования конституционных норм считали, что федеральная поддержка отрасли создает возможности для неправомерного политического давления на частную деятельность, тем самым угрожая политическому порядку. В 1850-х годах сенатор Джон Мильтон Нильс, демократ от штата Коннектикут, утверждал, что попытки обойти запрет на федеральные инвестиции в частные предприятия неконституционны: «Нужно очень несерьезно относиться к Конституции, чтобы заявлять, что мы остаемся в ее рамках, так как выдаем земельные наделы, а не расходует средства напрямую из казны» (цит. по: [U.S. Congressional Record 1897, app.: 535]). Противники ведущей роли федерального правительства усомнились и в том, вправе ли вообще конгресс поддерживать общественно значимые работы, выделяя в собственность землю.

Сторонники тактики передачи земель подчеркивали, что обязанность федерального правительства состоит в содействии интересам нации. Конгресс выполняет эту обязанность, осуществляя нужные нации проекты, которые невозможно реализовать на местном уровне. Как отмечал в 1850-х годах сенатор Льюис Касс, демократ от штата Мичиган, конгресс как хранитель доверенной ему собственности должен действовать подобно любому рациональному частному инвестору, выделяя «часть [общественных земель], чтобы повысить ценность остальных» (цит. по: [Ibid.: 536]; также см.: [Sanborn 1899: 27–28]). Участвуя в строительстве трансконтинентальной железной дороги, конгресс будет содействовать обогащению нации и в то же время обеспечит повышение ценности оставшихся участков федеральных земель. Эта тема также поднималась в ежегодном обращении президента Франклина Пирса (1853–1857), который так высказался о заявках на получение федеральных земельных участков:

Невозможно поверить, что по замыслу и духу Конституции право распоряжаться государственными землями следует использовать как-то иначе, чем это ожидается от всякого благоразумного собственника; следовательно, передача земель в помощь строительству [железных] дорог должна ограничиваться теми случаями, когда участие в этом строительстве соответствует интересам собственника, как в данных обстоятельствах (цит. по: [U.S. Department of the Interior 1890: 27]).

Железные дороги, пересекавшие всю страну, должны были также облегчить исполнение таких неоспоримых обязанностей федерального правительства, как обеспечение почтовой связи и военной безопасности. Сторонники раздачи земельных участков в своей аргументации подчеркивали важность этих федеральных функций: железные дороги ускорят и удешевят перевозки на дальние расстояния для почтовой службы и для армии. Сокращение расходов на федеральный транспорт с лихвой покроет все потери от передачи земельных участков. Чтобы противостоять узкому толкованию конституционных возможностей конгресса, сторонники раздачи земельных участков акцентировали роль этих функций государства в текстах законов. В билле о Тихоокеанской железной дороге говорилось, что цель законодательной деятельности состоит в «поддержке строительства железной дороги и телеграфной линии от реки Миссури до Тихого океана и обеспечении для правительства возможности использовать эти сооружения в почтовых, военных и прочих целях» (цит. по: [U.S. Department of the Interior 1890: 26]).

Успех третьего варианта был во многом обусловлен тем, что он предполагал создание нескольких конкурирующих линий, находящихся в частной собственности, так что никто не получал монополии на этот жизненно важный транспортный маршрут. Первую линию предполагалось разделить между двумя самостоятельными компаниями и связать с другими магистральными линиями для обслуживания территорий от Среднего Запада до Восточного побережья.

Подробности законодательства о передаче федеральной земли в собственность. 1 июля 1862 г. Авраам Линкольн подписал билль о Тихоокеанской железной дороге, разрешавший компаниям «Объединенная тихоокеанская железная дорога» (Union Pacific Railroad) и «Центральная тихоокеанская железная дорога» (Central Pacific Railroad) строительство линии от Омахи до Сакраменто и гарантировавший им поддержку федерального правительства в форме передачи земельных участков и займов. Две дороги должны были встретиться у границы штата Калифорния. Билль предполагал выделение участков под полосу отчуждения и, что гораздо важнее, передачу прав на обширные территории вдоль предполагаемого маршрута, которые желез-

нодорожные компании могли продавать для покрытия расходов на строительство. Билль также предоставлял компаниям обеспечение облигаций по первой закладной на сумму до 50 млн долл., т.е. от 19 до 48 тыс. долл. на каждую милю пути в зависимости от уклона участка. Только строители этих двух железных дорог получали федеральную финансовую поддержку.

Разрешения на строительство железных дорог «Северная тихоокеанская» (Northern Pacific, 1864), «Атлантическая и тихоокеанская» (Atlantic and Pacific, 1866) и «Техасская и тихоокеанская» (Texas and Pacific, 1871) содержательно не отличались от билля о Тихоокеанской железной дороге, но не содержали ссудных гарантий. Каждое разрешение предусматривало выделение полосы отчуждения шириной от 200 до 400 футов на государственных землях, а также на расположенных в шахматном порядке участках вдоль линии площадью в половину от каждых 20 или 40 миль пути [Henry 1945]. В условиях особо оговаривалось, что там, где обещанные территории уже были проданы, железнодорожная компания могла потребовать передать ей ближайшие к дороге непроданные участки федеральной земли, поскольку стоимость земли напрямую зависела от близости к железной дороге. Согласно первому разрешению на строительство Тихоокеанской дороги Центральная тихоокеанская железнодорожная компания должна была начать работы от Омахи, а Объединенная тихоокеанская — от Сакраменто. Чтобы ускорить строительство, конгресс предусмотрел соревнование за установление точки встречи двух линий, которая зависела от того, какая из компаний будет быстрее вести работы. От протяженности построенного пути зависела площадь земель и объем займов, выделяемых каждой компании.

Система администрирования. Разрабатывая механизм поддержки железнодорожного строительства, конгресс стремился создать систему, которая препятствовала бы коррупции, не требуя при этом существенного усиления федеральной власти. В результате тщательной работы была создана система администрирования, которая могла работать самостоятельно, без расширения полномочий федеральной власти, а также не была подвержена коррупции. Во-первых, земли переходили в собственность железнодорожной компании только после постройки дороги, чтобы учредители не могли скрыться, присвоив фе-

деральные средства. Построив очередные 20 миль пути, компании проводили демонстрацию для федеральных инспекторов, которые подтверждали, что линия закончена и готова к работе, после чего Главное земельное управление передавало прилегавшие земли в собственность компании. Во-вторых, установление временных ограничений на начало и завершение строительства освобождало правительство от необходимости следить за ходом работ. Согласно условиям разрешения на проведение работ строительство следовало начать не позднее года или 2 лет с момента выдачи разрешения, а закончить — в срок от 10 до 12 лет; в противном случае компания не могла претендовать на получение федеральных земель. В-третьих, железнодорожная компания была обязана привлечь частный капитал, что позволяло приступить к строительству, и лишь после этого могла обращаться к федеральной власти с просьбой об отчуждении участков, находившихся в частной собственности. Это условие предотвращало излишнюю экспроприацию земель в пользу тех железнодорожных компаний, которые были не в состоянии завершить строительство. В-четвертых, чтобы обеспечить возврат федеральных займов, назначенные конгрессом директора заняли пять из 20 мест в совете Объединенной тихоокеанской железнодорожной компании и столько же — в совете Центральной тихоокеанской. Из-за коррупции в сфере ссудной помощи конгресс отказался от выдачи займов линиям, учрежденным позднее, и потребовал 17 из 24 мест в совете директоров последней учрежденной линии, Техасско-тихоокеанской (Texas and Pacific Railroad) [Haney 1910: 56–58, 152–153; U.S. Congressional Globe 1862–1863: 2749; Ibid. 1863–1864: 2327].

Используя эти меры предосторожности, конгресс выстроил защиту от недобросовестных и некомпетентных учредителей железнодорожных компаний, не усиливая федеральный контроль над частным бизнесом. Для администрирования первых четырех из пяти грантов, выделенных на строительство трансконтинентальной линии, хватило 10 директоров, работавших временно, неполный день и без оплаты, и шести федеральных инспекторов железных дорог. Делопроизводство в связи с передачей прав собственности на землю было поручено Главному земельному управлению [Ibid. 1862–1863: 2749; Ibid. 1863–1864:

2327; Haney 1910: 56–58]. Так конгресс создал схему поддержки, которая считалась неподверженной коррупции и подкупу и начала широко применяться в управлении железными дорогами; однако в ней все же нашлось слабое звено — сам конгресс.

Скандал вокруг «Креди мобилье». Как отмечает Стивен Сковронек, приверженность американцев либерализму и принципу «минимального вмешательства государства» препятствовала последовавшим попыткам правительства управлять ценообразованием и конкуренцией в железнодорожной отрасли [Skowronek 1982: 122]. Тот же либерализм привел к двум громким скандалам, которые укрепили веру американцев в неспособность федеральной власти успешно управлять промышленностью и затруднили ее федеральную поддержку. Во-первых, недостаток полномочий федеральной власти по контролю над расходованием средств, выданных первым двум тихоокеанским линиям, позволил печально известной «Креди мобилье» (Crédit Mobilier, организации, созданной для распределения прибылей Объединенной тихоокеанской железной дороги) провернуть аферу с федеральной помощью. Хитроумное устройство финансовой системы «Креди мобилье» позволяло директорам железнодорожных компаний получать прибыль от частных инвестиций еще до окончания строительства линии. Вскоре учредители принялись выплачивать себе огромные прибыли в недооцененных ценных бумагах компании. В совет каждой из двух первых тихоокеанских железнодорожных компаний были назначены пять государственных директоров, которые, как предполагалось, должны были ежегодно отчитываться перед конгрессом, но не могли влиять на управление линиями. Однако эта мера оказалась недостаточной для предотвращения злоупотреблений. Назначенные правительством директора, невзирая на запрет владеть акциями железных дорог, в совете которых они состояли, вскоре стали брать взятки акциями компаний и принимали решения в интересах учредителей. Эта практика оставалась безнаказанной, поскольку не была разработана процедура исполнения запрета на владение акциями; назначенные федеральным правительством директора не были обязаны подчиняться полученным указаниям и в своих действиях были ограничены лишь угрозой последующего судебного разбирательства [Crawford 1880].

Второй скандал был связан с тем, что Объединенная тихоокеанская железнодорожная компания подкупала федеральных законодателей, которые взамен раздували объемы федеральной поддержки. В центре скандала оказался Окс Эймс, конгрессмен-республиканец из Массачусетса, который одновременно занимал посты в советах директоров «Креди мобилъе» и Объединенной тихоокеанской железнодорожной компании. Покупая голоса в обмен на акции железных дорог, Эймс подкупил по меньшей мере шестерых членов конгресса, включая спикера палаты представителей Джеймса Г. Блэйна и двух вице-президентов, Шайлера Колфакса и Генри Уилсона [Thompson M. 1983: 170]. Законодатели приобретали акции Объединенной тихоокеанской железной дороги и «Креди мобилъе» по номинальной стоимости, которая была намного ниже реальной, и немедленно получали огромные прибыли. Во многих случаях они вообще ничего не платили — первоначальные «инвестиции» просто вычитались из первой выплаты дивидендов [Crawford 1880; McCabe 1873]. В обмен законодатели поддерживали законопроекты, предполагавшие предоставление строителям Тихоокеанской линии беспрецедентно щедрых стимулов. В поправке от 1864 г. конгресс удвоил площадь земельных участков, отходящих железнодорожным компаниям, и изменил в их пользу условия финансирования: теперь облигации обеспечивались второй закладной, а не первой, как ранее. Все это позволило фирмам продавать облигации и того и другого вида одновременно [Mercer 1982: 235]. Даже по меркам нестрогих бухгалтерских стандартов того времени такая практика была возмутительной. Общественное негодование по поводу махинаций «Креди мобилъе» началось в 1868 г., когда акционеры поняли, что их инвестиции были использованы не по назначению и «разводнены», и завершилось расследованием в конгрессе в 1872 г. [Trent 1981].

Отказ от передачи федеральных земель железным дорогам. В 1872 г. конгресс обязался впредь не выдавать земельные участки железнодорожным компаниям. Программа передачи земель была представлена как попытка превратить федеральное правительство в активного участника экономического развития в духе того, что веком ранее предлагал А. Гамильтон. В 1860-е годы осуществление программы раздачи федеральных земель совпало с существенным увеличением численности аппарата федераль-

ного правительства, что могло бы помочь ему справиться с такой непростой задачей. Но этому не суждено было состояться. Негативный опыт раздачи земельных участков не только пресек данную практику в отрасли железных дорог, но и дискредитировал едва возникшую идею активного участия федеральной власти в экономическом развитии. Как отмечает Маргарет Томпсон, действия, воспринятые как новая и опасная форма коррупции на федеральном уровне, на самом деле вполне могли быть зарождением такой уважаемой сегодня политической традиции, как лоббирование [Thompson M. 1983]. Как бы то ни было, программа раздачи федеральных земель внесла раскол в конгресс и оценивалась как угроза самому демократическому строю.

События вокруг передачи федеральных земель укрепили антигосударственные настроения: исполнилось пророчество Конституции о том, что государственная власть порождает коррупцию. Вскоре история с раздачей федеральных земель железнодорожным компаниям стала излюбленным примером в корпусе американского политического знания, к которому обращались противники активной роли государства; к середине XX в. рассказ о раздаче земель уже можно было встретить в любом американском учебнике для средней школы [Henry 1945].

Отказ от активного участия федерального правительства в промышленном развитии сопровождали и подкрепляли изменения в судебной системе в 1860-х годах. В 1860 г. закончился период судебного «инструментализма», когда при вынесении решений судьи руководствовались не абстрактными юридическими принципами, а прагматическими представлениями о том, что лучше для развития [Horwitz 1975; Scheiber 1975]. Подобно правительствам штатов и муниципалитетов, федеральные суды стремились содействовать прогрессу, проводя политику поддержки предпринимателей. Изменения в связи с переходом к юридическому формализму, основанному на применении универсальных юридических принципов, и усилением роли прецедента носили постепенный, а не революционный характер [Scheiber 1981], однако ускорили проходившую в эти годы трансформацию публичной политики в сфере железнодорожного транспорта.

В последней четверти XIX в. маятник публичной политики качнулся в сторону, противоположную идее ведущей роли госу-

дарства в промышленном развитии [Hurst 1956: 53]. Что должно было прийти на смену? В 1870–1880-х годах США располагали только негативной моделью роли государства в экономическом развитии. Как писал экономист Генри Картер Адамс в 1886 г., «у нынешнего поколения нет принципов, необходимых для управления государственными делами. Сегодня мы проходим через период смены режима властного контроля в хозяйстве и государственном управлении» [Adams H. 1954: 66]. Адамс был сторонником новой роли правительства: государство устанавливает базовые правила деловой активности, призванные усилить конкуренцию между предпринимателями и пресечь недобросовестное поведение. Он отводил правительству роль деятельного, но незаинтересованного арбитра в делах национальных промышленных рынков.

В целом сначала американцы видели обязанность правительств общины, штата и федерации в том, чтобы поощрять рост промышленности и в конечном счете обогащать всю нацию и служить нуждам граждан. Первым побуждением американцев было передать право суверенных решений в хозяйственных вопросах своим представителям — местным правительствам, подобно тому, как им передали политический суверенитет. Соперничество занимавших активную позицию местных властей было единственным способом достичь хозяйственных целей, и это соперничество должно было привести к экономическому росту. Данное представление о средствах достижения хозяйственного порядка резко отличается от того, которое наблюдалось в этот же период во Франции. Французы считали, что обеспечение экономического порядка и развития железнодорожной отрасли требует, чтобы вопросами финансирования распоряжалось централизованное государство. Если господство над отраслью достанется местным правительствам или частным предпринимателям, результатом их работы станет лишь путаница неорганизованных, плохо сконструированных линий. В Великобритании политика финансирования была призвана обеспечить порядок и развитие за счет полной передачи контроля в руки частных предпринимателей. Вмешательство правительства любого уровня в финансирование железнодорожного строительства нарушало свободы отдельных предпринимателей и дезоргани-

зовывало хозяйство. Деятельность множества самостоятельных предпринимателей, ориентированных на получение прибыли, чьи свободы защищал парламент, должна была обеспечить экономический порядок и рост. Таким образом, американцы считали, что задача финансирования железных дорог заключается в том, как передать контроль местным общинам, чтобы те могли сами решать свою судьбу, и одновременно предотвратить концентрацию нелегитимной власти в руках государства или частных предпринимателей. Французы видели задачу в том, чтобы не позволить местным общинам и частным предпринимателям получить контроль над принятием финансовых решений. Британцы же — в том, чтобы не допустить вмешательства правительства в частную деятельность.

Решения, предложенные этими странами, также существенно различались. Американское и французское правительства стремились использовать государственные средства для привлечения частного капитала в отрасль. Но если американские стратегии финансирования предполагали передачу отрасли в распоряжение частных предпринимателей, даже если доля государственных инвестиций превышала долю частных средств, то во Франции стратегии финансирования сохраняли контроль в руках правительства — даже в том случае, если строительство финансировалось преимущественно из частных источников. Американцы стремились создать систему частных железных дорог, используя общественные средства для привлечения инвесторов. Французы стремились создать систему государственных железных дорог, привлекая частный капитал. В Великобритании политика финансирования железных дорог на начальном этапе полностью соответствовала принципу *laissez-faire*: государство вообще ничего не предпринимало для поддержки или контроля частного финансирования.

Реакция США на распространение коррупции в сфере государственной помощи железным дорогам также явно контрастировала с реакцией, которую мы увидим во Франции. Как трактовали эту проблему и какие решения предлагались? В США коррупция рассматривалась как пример того, что усиление государства неизбежно угрожает политическому порядку. Американцы были уверены, что власти перешли границы дозволен-

ного в стремлении помочь строительству железных дорог, и правительству было запрещено в будущем оказывать поддержку частным предприятиям. Реакция французов была обратной. Они полагали, что злоупотребления государственным финансированием свидетельствуют о недостаточном правительственном контроле над отраслью, и в ответ были расширены полномочия правительства по контролю над использованием государственных средств. Одним словом, несмотря на то что отказ от государственного финансирования в США на первый взгляд кажется следствием недостатка административных ресурсов, американцы могли бы не прекращать спонсирования строительства, а увеличить контрольные полномочия правительства. Основной причиной прекращения американской политики соперничества штатов, активно поощрявших промышленное развитие, стала вера американцев в то, что единственное лекарство против коррупции — расширение полномочий государства — является бóльшим злом, чем сама болезнь.

В конечном счете американский федерализм способствовал формированию основных групп интересов, привлеченных вопросами финансирования. В Соединенных Штатах ведущие группы интересов были представлены местными конгломератами производителей, торговцев и фермеров, объединившимися ради поддержки строительства железных дорог, появление которых принесло бы пользу всему региону. В США такое положение дел считалось естественным. Но в те же годы во Франции ведущей группой интересов были представители прослойки государственных инженеров, цель которых состояла в обслуживании военных интересов королевской власти. Мнение этой элитной группы технократов было решающим в финансовых спорах и во времена монархии, и при республиканском режиме. Их интерес состоял в поощрении развития железных дорог в формате единой национальной железнодорожной сети, остававшейся под их контролем. В Великобритании ключевые группы интересов тоже отличались. В отсутствие активных местных правительств и автономных государственных технократов британская транспортная политика породила группу интересов, организованную по отраслевому принципу, — это были владельцы каналов, противодействовавшие распространению железных дорог.

ТЕХНИЧЕСКАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ КООРДИНАЦИЯ

Третья группа функциональных проблем, с которыми столкнулись американские железные дороги, касалась установления технических и управленческих стандартов, призванных облегчить взаимодействие разных линий, обеспечить возможность транзитных перевозок, при которых железные дороги могли бы пользоваться путями и подвижным составом друг друга, и наладить координацию всей отрасли. В таких сферах, как сигнализация и тормозные системы, установление технических стандартов также должно было повысить безопасность перевозок. Как отмечает Альфред Чандлер, именно эта потребность в координации в пределах отдельных линий и во всей отрасли привела к управленческой революции в США в конце XIX в. [Chandler 1977]. Как показывает сравнение с другими странами, многие из этих проблем возникли в первую очередь из-за нежелания американских штатов вмешиваться во внутренние дела частных предприятий. В континентальной Европе государство стремилось контролировать технические стандарты и технологические процессы, что обусловило раннюю стандартизацию деятельности железных дорог во многих странах.

Решение американских правительств не вмешиваться в работу железных дорог привело к возникновению специфически американского представления о промышленном прогрессе как о сугубо частном процессе. В США обширная национальная система железных дорог сложилась в отсутствие государственной координации. Американцы вынесли из опыта железнодорожной политики убеждение, что прогресс произошел не вопреки, а благодаря невмешательству государства. В стране частные стороны сохранили право принимать решения по широкому спектру эксплуатационных и технических вопросов.

Во-первых, важной задачей технической стандартизации, которую должна была решить отрасль, стал выбор ширины железнодорожной колеи. Установление единого национального стандарта ширины колеи было необходимым, поскольку составы не могли продолжать движение по магистрали с иной шириной полотна. Приходилось пересаживать пассажиров и переносить грузы в другой поезд. Во всем мире правительства понимали, что эту проблему можно предотвратить, предусмотрев в раз-

решениях на ведение деятельности требование к соблюдению единого стандарта ширины колеи. Однако в США ни штаты, ни конгресс не хотели ничего предписывать железным дорогам, и в результате каждая железнодорожная компания могла самостоятельно выбирать ширину колеи. В итоге к 1881 г. половину общей протяженности американских железных дорог составляли линии, ширина колеи которых отличалась от наиболее популярного формата (4 фута 8,5 дюйма) [Westbay 1934: 32]. По данным одного исследования, в конце 1860-х годов в США применялись 12 вариантов ширины колеи [Poore 1871]. Лишь в 1881 г. появилась частная организация, которая занялась стандартизацией железнодорожной колеи и убедила операторов по всей стране предпринять масштабную работу по приведению ширины колеи на всех нестандартных линиях к стандартным 4 футам 8,5 дюйма с заменой тысяч вагонов и локомотивов, предназначенных для нестандартных линий [Moody 1938]. Расходы по стандартизации пришлось нести основному инвестору — правительствам разных уровней, заплатившим за свое нежелание заниматься вопросами стандартизации колеи на начальных этапах. Дело не в том, что конгресс и правительства штатов вовремя не разглядели проблемы, создаваемой отсутствием стандарта, а в том, что они стремились защитить предпринимателя от нежелательного вмешательства со стороны государства.

Во-вторых, американские правительства предоставили частным предпринимателям право самим решать вопросы стандартизации часовых поясов, призванной сделать перевозки по сети железных дорог регулярными и предсказуемыми, а также вопросы координации графика движения поездов, принадлежавших разным компаниям. Поскольку до железнодорожной эпохи путешествия на дальние расстояния занимали много времени и требовали больших усилий, использование только местного времени почти не создавало неудобств: путешественники редко проезжали несколько часовых поясов за день. С появлением железных дорог разобраться в расписаниях стало чрезвычайно трудно — например, в штате Висконсин было 38 часовых поясов! В какой-то момент движение поездов на крупных магистралях осуществлялось в 54 часовых поясах. Путешествовавшему на дальние расстояния иногда приходилось до 20 раз переставлять стрелки на часах. В отсутствие политической воли конгресса

в 1873 г. более 100 железнодорожных компаний образовали Конвенцию об общем времени, призванную согласовать расписания движения поездов. В 1874 г. этим объединением были приняты Унифицированные таблицы расписаний движения поездов при совместных перевозках, а к 1883 г. были установлены четыре часовых пояса, ставшие стандартом для всей страны [Dunlavy 1994; Stover 1970; Kennedy R. 1991]. Конгресс же так заботился о сохранении независимости региональных правительств, что узаконил использование этих четырех временных поясов лишь 35 лет спустя [Schivelbusch 1986 (1977): 44]. Разрешив проблему стандартизации временных поясов, Конвенция (впоследствии переименованная в Американскую железнодорожную ассоциацию) занялась координацией стыковок между линиями для облегчения транзитных перевозок.

В-третьих, машинист узнавал, что путь впереди свободен, благодаря подаваемым сигнальщиком сигналам, впоследствии — механическим системам сигнализации. Тысячи американских железных дорог разработали бесчисленное множество сигнальных стандартов, и по мере интеграции железных дорог в единую сеть машинистам все чаще встречались незнакомые сигналы. Знак, в одной системе означавший «стоп», в другой означал «путь свободен». Множились трагические и дорого обошедшиеся происшествия. Некоторые штаты стандартизировали сигналы, но это не решало проблемы сообщения с другими штатами. Наконец, в 1884 г. усилиями Конвенции об общем времени было принято соглашение о едином национальном стандарте сигнализации. Железнодорожные компании твердо придерживались мнения о недопустимости установления стандартов сигнализации на федеральном уровне, исходя из того, что правительство не должно вмешиваться во внутренние дела компаний [Dunlavy 1994].

В-четвертых, почти до конца XIX в. конгресс сохранял за железными дорогами право самим принимать решения относительно использования защитных устройств, таких как тормозные системы и аварийные тормоза. В результате многие составы не имели даже простейших защитных приспособлений [Haney 1910]. Вот два примера: железнодорожные служащие часто погибали, раздавленные между вагонами во время работы с ручной сцепкой [Brandes 1976]; поезда, не имевшие тормозов, часто

попадали в аварии, увечья в которых получали и пассажиры, и железнодорожники. В 1868 г. Эли Г. Джанней получил патент на автоматическую сцепку, позволявшую сцеплять поезда, не подвергая опасности путевых рабочих; в 1869 г. Джордж Вестингауз запатентовал надежный пневматический тормоз. Правительства штатов пытались побудить железнодорожные компании использовать автосцепку и воздушные тормоза, публикуя статистику аварий на железных дорогах вместе с данными о пользовании этими устройствами, но законодательные собрания штатов отказывались сделать использование защитного оборудования обязательным. В результате на внедрении защитных устройств настояли частные железнодорожные ассоциации, стремившиеся повысить безопасность отрасли и защитить фирмы, оборудовавшие свои составы защитной техникой, от потерь из-за аварий с участием составов, принадлежавших фирмам, которые этого не сделали. В 1893 г., примерно через 20 лет после того, как частные железнодорожные ассоциации начали решать проблему защитных устройств, президент Бенджамин Гаррисон подписал закон о защитных устройствах на железнодорожном транспорте, обязывавший все компании применять тормоза и устройства автосцепки [Haneу 1910].

Иногда американские правительства вмешивались, беря под свой контроль исполнение решений, принятых частными ассоциациями, или привлекая внимание общественности к ситуации на железных дорогах; в этих случаях действия правительств также следовали типичной для США модели управления, предусматривавшей обращение к судебным процедурам без непосредственного вмешательства в частные дела. Правительства стремились сохранить как можно больший контроль над хозяйственной деятельностью в руках гражданского общества. Законодатели штатов Новой Англии предполагали, что учреждаемые ими комиссии по регулированию вынесут важные проблемы отрасли на рассмотрение всех граждан, и этого будет достаточно, чтобы побудить железные дороги считаться с общественными интересами. В 1872 г. члены комиссии штата Массачусетс видели «три и только три способа» контролировать деятельность железнодорожных компаний. Железными дорогами можно руководить, 1) устанавливая обязательные к исполнению законы, регулирующие эксплуатационную деятельность, что ограничит

с тиранией; 2) передав железные дороги под управление штатов, что скорее всего невозможно из-за недостаточных финансовых и управленческих ресурсов штатов; 3) «постепенно, но неуклонно, предоставляя на суд просвещенной общественности результаты работы компании, привлекая к ним внимание за счет обсуждения и широкой агитации» [Massachusetts Board of Railroad Commissioners 1872: clxx]. Таким образом, большинство комиссий штатов по железным дорогам сосредоточились на информировании публики о проблемах в отрасли. В Массачусетсе комиссия публиковала подробные сведения о результатах расследования аварий, стремясь побудить железнодорожные компании начать использовать защитные приспособления. Частная компания, понесшая убытки в связи с аварией, могла получить возмещение в суде или обратившись за арбитражем в Комиссию по железным дорогам. Компаниям, пренебрегавшим безопасностью и недобросовестно управлявшим своими линиями, грозили потеря бизнеса и судебные тяжбы.

Коротко говоря, почти все вопросы управленческой и технической координации в США решались силами частных ассоциаций. Начиная с 1855 г. для координации работы железных дорог были созданы Американская ассоциация инспекторов пассажирских перевозок, Ассоциация билетеров, Ассоциация управляющих багажными перевозками. Эти группы специалистов проводили регулярные встречи, устанавливая единые правила пассажирских и грузовых перевозок. Начиная с 1880-х годов создавались отраслевые ассоциации для стандартизации различных технологических параметров, включая модели сцепок, тип колеи, конструкцию мостов, устройство тормозов. Эти группы получали такие названия, как Ассоциация пневматических тормозов, Ассоциация дорожных мастеров и путевых рабочих Америки, Ассоциация поставщиков материалов для строительства путей и сооружений, Национальная ассоциация железнодорожных устройств. В целом были созданы 22 различные национальные ассоциации, занимавшиеся координацией и стандартизацией в столь разных областях железнодорожного транспорта, как составление расписаний движения поездов, использование защитного оборудования, конструирование железнодорожных мостов, установление тарифов на транзитные перевозки и сигнализация [Kennedy R. 1991: 146].

Какие вопросы технической и управленческой координации считались в США относящимися к ведению государства? На первый взгляд может показаться, что таких вопросов не было вообще. Однако правительства штатов и федерации нередко придавали статус закона соглашениям, принятым частными ассоциациями, чтобы не позволить компаниям, не исполнявшим соглашений, получить финансовое преимущество над конкурентами, проявившими большую заботу об общественном благе. Поэтому правительства нехотя, но сделали обязательным использование защитных приспособлений, дабы недобросовестные компании не могли воспользоваться несправедливо полученными преимуществами. Правительства часто принимали подобные меры по просьбе самих компаний, которые хотели заставить несознательных конкурентов следовать тем же базовым правилам, что и они сами. И все же ни одна из по-настоящему ключевых проблем координации не считалась входившей в компетенцию государства. Американцы рассматривали установление государственных стандартов как угрозу политическим и экономическим свободам частных железнодорожных компаний. Считалось, что компании сами смогут выбрать наиболее эффективные технологии и технику эксплуатации, а рыночные механизмы обеспечат принятие решений, соответствующих интересам общества.

Напротив, французы полагали, что разрешение частным компаниям устанавливать технические и управленческие правила по своему усмотрению породит бесчисленные проблемы. Стремясь сэкономить, предприниматели пожертвуют безопасностью, надежностью, скоростью и всеми другими условиями, в соблюдении которых заинтересовано общество. Рыночные же механизмы поддержат подобное поведение. Поэтому во Франции принятие частными лицами решений по любым техническим вопросам считали проблемой, поскольку такие решения считались неэффективными и не служащими целям нации. Взгляды британских политиков были ближе к американской позиции. Они рассматривали государственный контроль как потенциально тиранический, но считали необходимым вмешательство государства для установления стандартов безопасности, если решения частных железнодорожных компаний ставили под угрозу безопасность и жизни пассажиров из рабочего класса.

В результате решения проблемы координации в США власть в отрасли недвусмысленно передавалась частному сектору. Большая часть вопросов координации не привлекала внимания штатов, а если они и вмешивались, как в случае с обеспечением безопасности, то лишь для того, чтобы информировать общественное мнение о неподобающем поведении частных железных дорог; дальнейший контроль должны были обеспечивать рыночные механизмы. Напротив, во французской публичной политике все вопросы координации контролировали государственные технократы. В ведении французского государства находились определение стандартной ширины колеи, установление национального времени, разработка и обновление стандартов сигнализации, контролирование обязательного применения пневмотормозов и аварийных тормозов, установление требований к сооружениям, а также принятие управленческих решений по любым вопросам — от установления тарифов до согласования расписаний. С первых лет появления железных дорог во Франции единственной альтернативой регулированию считалась национализация, которая позволила бы государственным технократам непосредственно, а не закулисно, руководить железными дорогами. Большинство британцев, как и американцы, считали, что технические и управленческие решения должны приниматься в рамках частного сектора, и полагали вмешательство государства политически опасным и экономически иррациональным. Однако в Великобритании государство непосредственно диктовало условия железнодорожным компаниям в тех случаях, когда дело касалось защиты рабочего класса от травм и ценовой дискриминации.

В США, в отсутствие контроля со стороны государства, железные дороги предлагали решения самостоятельно. Накопленный их служащими опыт координации оказался куда значительнее того, который они получили бы в иных обстоятельствах [Chandler 1977]. Поэтому те навыки администрирования железнодорожного транспорта (установление тарифов, составление расписаний и т.д.), которыми в большинстве европейских стран обладали государственные служащие, в США приобрели управленцы частных железных дорог. Как следствие, американцы все чаще начинали считать частный сектор источником промышленного роста: действия государства всегда приводили к кор-

рупции, а железные дороги неплохо справлялись и в отсутствие государственного надзора. Одним словом, самоустранение правительств штатов и федерации от вопросов промышленной координации и передача руководящей роли частному сектору укрепили идею, которую американцы ранее вынесли из опыта государственного стимулирования строительства железных дорог: невмешательство государства позволяет промышленности работать наилучшим образом.

ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ И КОНКУРЕНЦИЯ

Вопросы ценообразования и конкуренции впервые возникают в контексте мер по защите экономических свобод владельцев независимых железных дорог и потребителей услуг железнодорожного транспорта. Типичное для США повышенное внимание к сохранению свободы торговли объясняется тем, что обеспечение максимальной свободы хозяйственной деятельности считалось необходимой составляющей политической свободы [Fligstein 1990; Wilson 1980]. В конце XIX и начале XX вв. федеральное правительство, обеспокоенное резким усилением концентрации хозяйства в ряде сфер, предприняло меры по защите свободы хозяйствования. Новые законы поддерживали конкуренцию и запрещали ограничения торговли, тем самым лишая крупные фирмы возможности извлекать выгоду из своего доминирующего положения. Когда реализация этой политики совпала с быстрым экономическим ростом, ее стали считать средством не только охраны экономических свобод, но и стимуляции роста. Защита рыночных механизмов явилась отправной точкой для новой парадигмы промышленной политики США: дарвиновская идея естественного отбора была перенесена в сферу промышленности.

В ходе этого процесса США разработали новую стратегию, закреплявшую право принимать суверенные решения за гражданским обществом. Поддержка частных предприятий местными властями максимизировала возможности общины влиять на темпы экономического развития, однако способствовала распространению коррупции. Федеральное правовое регулирование рынков делегировало контроль над хозяйством гражданскому обществу, отводя Вашингтону роль нейтрального на-

блюдателя за перипетиями экономической жизни, способного вместе с тем сдерживать чрезмерные амбиции крупных частных игроков. Эта политика выносила контроль над отраслью за пределы центрального государства, передавая его не самоуправляющимся общинам, а рыночным механизмам. Административная модель управления ценообразованием и конкуренцией опиралась на два современных ей источника: 1) опыт правового регулирования деятельности железных дорог на уровне штатов и 2) регулятивную структуру, сложившуюся в Главном земельном управлении, для разрешения споров по поводу передачи земельных участков. Негативный опыт государственного финансирования железнодорожного строительства дискредитировал стратегию активной поддержки правительством частного бизнеса; однако успех вышеупомянутых регулирующих структур повысил значимость судебных полномочий правительства.

Логика поддержки рынка, заложенная в законе о регулировании торговли между штатами и в антимонопольном законе Шермана, была совершенно новой для конца 1880-х годов. Ранее в задачи публичной политики не входило регулирование ценообразования и установление конкуренции в сфере железных дорог или в любом другом секторе. Напротив, до этого американские законы разрешали заключать любые контракты, в том числе договоренности об установлении единых цен и соглашения о совместной коммерческой деятельности, позволявшие конкурировавшим фирмам разделить бизнес и прибыли между собой. В соответствии с этой традицией конгресс в 1866 г. принял закон, легализовавший объединения (пулы) железных дорог, решив им совместное использование подвижного состава и железнодорожных путей [Kennedy R. 1991: 145]. Закон 1866 г. впоследствии не соблюдался как противоречивший нормам общего права, согласно которым подобные объединения ограничивают свободу торговли [McCraw 1984: 49]; тем не менее его принятие подтолкнуло компании к образованию ассоциаций. К 1870 г. группы региональных грузовых перевозчиков проводили регулярные встречи, на которых открыто договаривались об установлении единых тарифов [Adams Ch. 1893: 152]. «В 1875 г. Южная ассоциация железных дорог и пароходств (Southern Railway and Steamship Association) под руководством Альберта Финка договорилась об установлении тарифов на основных магистра-

лях, обслуживающих Юг; к концу 1878 г. созданная Финком Восточная ассоциация магистральных линий (Eastern Trunk Line Association) установила единые тарифы на основных северных линиях, к востоку от реки Миссисипи» [Chandler 1977: 139–140]. В эти годы железнодорожные компании могли при желании заключать и соблюдать соглашения об установлении фиксированных цен, однако участие в объединении не было обязательным для всех железных дорог, что обуславливало значительную неустойчивость соглашений о совместной деятельности [Massachusetts Board of Railroad Commissioners 1882: 36]. В последующие годы Финк лоббировал в конгрессе законопроект, придававший картельным соглашениям юридическую силу, и если бы ему это удалось, развитие американской промышленной политики могло пойти по совершенно иному пути [Ibid. 1878: 84; Chandler 1977: 141].

Несмотря на безрезультатность усилий Финка, картели и объединения численно преобладали в период с 1870 по 1890 г. Как говорилось в отчете Торговой палаты штата Нью-Йорк 1881 г., «сегодня объединения или иные формы совместной деятельности почти везде вытеснили конкурентную борьбу» [Massachusetts Board of Railroad Commissioners 1881: 30]. Американцы хотя и негативно относились к возникшей в результате концентрации хозяйственной власти, считали меньшим злом предложения удержать компании от участия в объединениях силами правительства. Важно, что задача поддержания рынка еще не рассматривалась как модель позитивной роли правительства в промышленности, позволяющая государству справиться с концентрацией хозяйственной власти и предотвращающая усиление политического контроля над деятельностью фирм. И промышленная культура США еще не была мотивирована логикой естественного отбора на свободных рынках.

Правовое регулирование на уровне штата

Крупнейшие железнодорожные фирмы, ассоциирующиеся с такими именами, как Корнелиус Вандербильт, Джей Гульд и Леланд Стэнфорд, быстро превосходили по численности сотрудников правительства штатов и вскоре могли дать фору даже численности федеральных государственных служащих (без учета

почтовых работников). Крупные железные дороги повелевали судьбами городов и целых регионов. Ни законодатели, ни сами железнодорожные предприниматели не предвидели, что железнодорожные компании обретут столь значительную власть, так как первоначально не отличали железных дорог от других видов транспорта общего пользования. Предполагалось, что железные дороги, подобно каналам и шоссе, будут эксплуатироваться частными транспортными компаниями с уплатой пошлины операторам. Подобная система, поощрявшая создание конкурирующих общественных перевозчиков, предотвратила монополизацию в перевозках по каналам и шоссе. В 1851 г. Д. Ларднер в книге «Экономика железных дорог...» отмечал: «ожидалось, что публике должно быть позволено участвовать в бизнесе [железнодорожных] перевозок, при условии соблюдения определенных правил и регламентов. Однако вскоре стало очевидно, что... подобную систему... ждет саморазрушение» (цит. по: [Schivelbusch 1986 (1977)]).

Технические особенности железных дорог изначально делали невозможным их эксплуатацию несколькими транспортными фирмами. Во-первых, в отличие от барж на каналах и дилижансов на дорогах, один поезд не может пропустить другой, движущийся по тому же пути, и поэтому нельзя разрешать нескольким транспортным фирмам устанавливать графики движения поездов по своему усмотрению. Во-вторых, первые составы еще не имели тормозов, и поэтому требовался жесткий контроль расписания движения со стороны одного оператора. Как говорилось в отчете комиссии, расследовавшей столкновение поездов, следовавших из Фитчбурга и северного Нью-Лондона, неподалеку от города Миллерс Фоллс в штате Массачусетс 11 марта 1876 г., когда машинист неожиданно замечал поезд, идущий по тому же пути, «он уже оказывался слишком близко от места столкновения, чтобы успеть остановиться» [Massachusetts Board of Railroad Commissioners 1877: 24].

В США, как и в Великобритании, правительство пыталось решить эту проблему, наделяя исключительным правом эксплуатации железной дороги построившую ее компанию. В результате в большинстве городов оказался только один перевозчик, от расписания и тарифов которого зависело благополучие местных фермеров, торговцев и промышленников. Помимо того, в усло-

виях нерегулируемого рынка железнодорожные компании стремились сделать более предсказуемыми действия основных конкурирующих железных дорог: «В конце XIX в. важнейшей задачей было установление контроля над действиями конкурентов» [Fligstein 1990: 23]. В результате возникали железнодорожные картели, сумевшие монополизировать перевозки на значительных по размеру территориях.

Правительства штатов рассматривали ограничения свободы торговли, налагаемые крупными железными дорогами на местных перевозчиков и небольшие железные дороги, как угрозу политическому порядку, личным свободам и хозяйственной эффективности. Железные дороги являли собой именно тот вид концентрированной власти, который американские политические институты представляли как врага политического строя. Однако было непонятно, как американские правительства справятся с этой напастью, не ограничивая прочих экономических свобод. Вместо того чтобы решить проблему как во Франции (создавая крупные региональные монополии и жестко контролируя ценообразование) или как в Великобритании (поддерживая картели, участие в которых помогало мелким независимым перевозчикам выжить за счет сохранения приемлемых цен), американские штаты разработали собственную политику, которая предотвращала злоупотребление железными дорогами своим монопольным положением. Стороны, пострадавшие от монопольных действий, включая клиентов железных дорог и независимые линии, могли обратиться с жалобой к штату.

Учреждение первых комиссий штатов. Во второй половине XIX в. правительства штатов пришли к идее о создании регулирующей комиссии, способной управлять деятельностью банков, коммерческих фирм, железных дорог и газовых компаний. Первая из множества государственных банковских комиссий была учреждена штатом Массачусетс в 1838 г. Первую комиссию по регулированию деятельности железных дорог учредил штат Род-Айленд в 1839 г., и к началу 1860-х годов его примеру последовали пять штатов Новой Англии [Wilcox 1960: 5–22; Sanders 1981]. К 1886 г., незадолго до принятия первого федерального закона о регулировании, 25 штатов и территорий учредили комиссии по регулированию деятельности железнодорожных компаний и еще пять штатов приняли законодательство о судебном регули-

ровании [U.S. Senate 1886: 655]. Таким образом, управленческое решение, впервые примененное для ограничения деятельности банков, вскоре обрело популярность и применялось во множестве различных сфер промышленности.

Штаты реализовали два различных решения проблемы регулирования монополистического поведения и «несправедливых» практик в сфере железных дорог. Штаты Новой Англии создали регулирующие агентства, сдерживавшие монополистическое поведение за счет предоставления пострадавшей стороне возможности обратиться за помощью к общественности и в арбитраж. Аграрные штаты не только создали регулирующие агентства с судебными полномочиями, но и предоставили правительствам штатов право устанавливать железнодорожные тарифы.

Комиссии в штатах Новой Англии. Стимулом к созданию комиссий в Новой Англии стала обеспокоенность тем, что железные дороги ущемляли интересы других перевозчиков, устанавливая разные цены для различных потребителей. Тем самым железнодорожные компании превышали монопольные права, предоставленные им согласно разрешению на ведение деятельности, и злоупотребляли общественным доверием. Суть проблемы видна на примере случая, ставшего поводом для учреждения род-айлендской комиссии по регулированию железных дорог. Железная дорога Бостон — Провиденс, обладавшая монополией на перевозки между конечными пунктами своего маршрута, также владела пароходной линией между Провиденсом и Нью-Йорком, не занимавшей монопольного положения. Чтобы повысить прибыльность пароходной линии, компания «Бостон — Провиденс» установила скидку на стоимость проезда для пассажиров, намеревавшихся в продолжение своего пути из Бостона в Нью-Йорк воспользоваться услугами принадлежавших компании пароходов. Вводя санкции для пассажиров, пользовавшихся пароходными линиями конкурентов, компания ставила владельцев этих линий в менее выгодное положение. Правительство Род-Айленда увидело в этой практике попытку ограничения свободы торговли и назначило комиссию, призванную гарантировать всем

гражданам и жителям [Род-Айленда]... полные и равные права пользования услугами по перевозке пассажиров или имущества на все времена... И расследовать каждый случай заключения

контракта, либо соглашения, либо договоренности, по условиям которых какая бы то ни было железнодорожная компания попытается навязать клиенту пользование услугами или создаст преимущество любой паровой компании или пароходу перед прочими паровыми компаниями и суднами (цит. по: [Kirkland 1948, vol. II: 234]).

Похожие конфликты по поводу установления цен стали причиной создания железнодорожных комиссий и в других штатах Новой Англии. В 1855 г. штат Вермонт назначил одного комиссара после конфликта между компаниями «Вермонтская центральная» (Vermont Central) и «Ратленд и Бёрлингтон» (Rutland and Burlington); в 1858 г. штат Мэн учредил комиссию в результате получения повторявшихся жалоб от двух линий, обслуживавших города Портленд и Бангор [Haney 1908, 1910; U.S. Senate 1886]. Американские законодатели, проникшись идеей борьбы с концентрацией, полагали особенно опасными попытки железных дорог воспользоваться своим монопольным положением, чтобы преуспеть в бизнесе.

Большинство исследователей отрасли видят основную причину распространения практик недобросовестной конкуренции в отказе американских правительств от контроля над железными дорогами. Действительно, железные дороги злоупотребляли дарованной им правительствами властью, ущемляя интересы определенных категорий пассажиров и стремясь обанкротить своих конкурентов. Но, как описывает ситуацию Е.М. Тигарден, «большая часть [проблем с установлением тарифов] стала следствием приверженности концепции невмешательства в деятельность бизнеса в отсутствие реального понимания социальной и моральной ответственности либо экономической необходимости, вытекающей из различных конкурентных преимуществ и недостатков» [Teagarden 1972: 161]. Поскольку штаты не ввели законодательства, упреждавшего нарушения, предприниматели занимались тем, что в любой другой сфере считалось бы незаконным: «Малочисленность законов или правил, задающих направление деятельности, позволяла делать почти все что угодно» [Fligstein 1990: 13]. Американцы вскоре осознали незаконность практик злоупотребления монопольным положением, полученным по разрешению на ведение деятельности, и начали искать политические решения этой проблемы.

Целью создания комиссий в штатах Новой Англии было заинтересовать общественность, предавая огласке случаи недобросовестной конкуренции, и, если это не помогало, провести разбирательство по существу конфликта. Комиссии были вправе проводить расследования всех видов жалоб, выявлять и предавать огласке всевозможные проблемы и случаи несправедливости в отрасли, а также выступать арбитром в конфликтах, если одного оглашения обстоятельств оказывалось недостаточно для устранения проблемы. Но комиссии Новой Англии не могли ни налагать санкции на железные дороги, ни устанавливать тарифы на перевозки. Их самым мощным оружием была публикация ежегодных отчетов. Эти отчеты включали информацию о финансовом состоянии всех действовавших железных дорог, статистику происшествий, несчастных случаев со смертельным исходом, тарифов и масштабов использования защитного оборудования, например тормозов. Они также публиковали результаты специальных расследований практик ценообразования и проблем безопасности. Например, отчет комиссии Массачусетса за 1871 г. включал пространный разбор произошедшего в августе того же года столкновения поездов возле города Ривера на Атлантическом побережье, в котором погибли 29 человек и 57 человек были ранены. Хотя авторы избегали прямых обвинений («Члены комиссии не признают за собой обязанности оценивать степень ответственности сторон»), они ясно дали понять, что причиной инцидента стало недобросовестное управление и агрессивная ценовая конкуренция, благодаря которой Восточная железная дорога (Eastern Railway) привлекла больше пассажиров, чем была в состоянии перевезти [Massachusetts Board of Railroad Commissioners 1872: cii]. Очевидной целью этих отчетов было возбудить общественное недовольство поведением железнодорожных операторов.

Почему власть этих комиссий была столь слаба? Главным инициатором создания регулирующих комиссий был Чарльз Фрэнсис Адамс, директор первой железнодорожной комиссии Массачусетса (учреждена в 1869 г.) и потомок двух президентов США. Адамс полагал, что железные дороги являются новым типом предприятия, обладающим естественной монополией на общественное благо, которое имеет фундаментальное значение для жизни и блага граждан. Следовательно, контроль над дей-

ствиями администрации железных дорог входит в обязанности правительства. Адамс восхищался успехами принадлежавшей государству железнодорожной системы Бельгии и какое-то время был сторонником французской модели, предоставлявшей частным компаниям право на осуществление железнодорожных перевозок под жестким контролем государства, но в конечном счете пришел к выводу, что эти формы администрирования не годятся для США. Он утверждал, что возможности американского государства не позволяют установить жесткий превентивный контроль над железными дорогами. Разделение федеральной власти на три ветви и разрыв между властью на федеральном уровне и на уровне штатов затрудняет, а то и делает непосильным для правительства эффективное управление столь сложными и крупномасштабными предприятиями, как железные дороги. Адамс полагал, что лучше предоставить железнодорожным компаниям самостоятельно управлять своей деятельностью при бдительном наблюдении регулятивных структур. Как глава Массачусетской железнодорожной комиссии и впоследствии директор Объединенной тихоокеанской железной дороги Адамс стал самым заметным и деятельным сторонником регулирования [McCraw 1984; Adams Ch. 1887].

Адамс поддерживал модель регулятивных структур, которые вполне соответствовали возможностям американского государства. В Массачусетсе усиление государственной власти было сведено к минимуму: «власть, которую получили члены комиссии, едва ли заслуживает этого названия; и даже если бы они обладали властью, были приняты самые тщательные меры к ограничению возможных злоупотреблений» [Adams Ch. 1893: 138]. В соответствии с традициями американской антибюрократической политической культуры численность комиссии не превышала четырех человек, срок службы которых ограничивался 3 годами. Согласно записям журнала палаты представителей штата Вермонт, где комиссия состояла из одного человека, число членов государственных комиссий должно поддерживаться на минимальном уровне, поскольку рост числа работающих за плату государственных служащих «во всех случаях является злом» (цит. по: [Kirkland 1948, vol. II: 234]). Чтобы снять угрозу подкупа и коррупции, неизбежно возникающую во всех государственных учреждениях, членам комиссий напрямую запрещалось владеть

акциями железнодорожных компаний и участвовать в слушаниях дел, где были задействованы фирмы, в которых у членов комиссий имелись личные интересы [U.S. Senate 1886].

Комиссии грейнджеров (по защите интересов фермеров). Если штаты Новой Англии начали создавать регулирующие железнодорожные комиссии в 1850–1860-х годах, то вторая группа штатов приступила к созданию комиссий в 1870–1880-х годах [Kennedy Ch. 1961]. В их случае причиной создания комиссий стала проблема ценовой дискриминации при дальних и ближних перевозках. Суть проблемы была проста. Фермеры, вывозившие урожай из сельских областей в города, оплачивали проезд по более высоким абсолютным ценам, чем те, кто перевозил грузы на существенно более дальние расстояния между крупными городами. Движение грейнджеров, объединившее фермеров, протестовавших против этой практики ценообразования, добилось от законодательных собраний учреждения комиссий в штатах Юга и Среднего Запада.

Проблема ценовой дискриминации при перевозках на короткие расстояния имела два основания. Во-первых, в железнодорожной отрасли чрезвычайно высоки постоянные издержки на содержание дорожного полотна и подвижного состава, тогда как предельные издержки при увеличении объемов перевозок относительно низкие. Высокие постоянные издержки побуждали железнодорожные компании устанавливать на конкурентных маршрутах тарифы ниже себестоимости, поскольку каждые 10 центов, заработанные сверх предельных издержек на курсирование поезда, помогали покрывать постоянные издержки. Поэтому железные дороги существенно занижали тарифы на конкурентных маршрутах, чтобы получить прибыль [Mercer 1982]. Во-вторых, большинство железнодорожных компаний обслуживали как конкурентные маршруты между крупными городами, так и неконкурентные линии, проведенные в отдаленные городки. Компании перекрывали низкую маржу перевозок на конкурентных маршрутах за счет установления более высоких тарифов на линиях, обслуживавших изолированные от других железных дорог города, где они занимали монопольное положение. Например, в конце 1850-х годов между Цинциннати и Индианаполисом было всего две относительно прямых железнодорожных линии и еще две линии примерно наполови-

ну длиннее. Итого, если не учитывать обходных маршрутов, четыре компании могли предложить услуги грузовых перевозок по относительно прямым маршрутам. Все четыре компании установили на этом маршруте сниженные тарифы, стремясь обойти конкурентов. Однако каждая линия также монопольно обслуживала несколько городов, расположенных в промежуточных точках маршрута (например, Шелбивилль в штате Индиана и Оксфорд в штате Огайо), что позволяло устанавливать для этих городов более высокие тарифы. Как правило, железные дороги устанавливали более высокую плату за перевозки для клиентов из близко расположенных изолированных городов (например, за 25-мильный маршрут Шелбивилль — Индианаполис), чем за дальние перевозки по той же линии (например, за 100-мильный маршрут Цинциннати — Индианаполис) (см.: [Chandler 1956: 84]). Было бы вполне закономерным признать подобное снижение цен на конкурентных линиях естественным для такой отрасли, как железные дороги. Однако американцы, напротив, сочли эту стратегию ценообразования особенно вредоносной, поскольку она давала преимущества одним перевозчикам и ставила других в невыгодное положение.

В результате транспортное обслуживание городов — исторических центров субсидировалось за счет доходов от транспортного обслуживания периферийных регионов. Как писал Ч.Ф. Адамс,

Принципы свободной торговли действовали не везде: они применялись лишь в привилегированных районах... Железнодорожные перевозки между центральными городами приносили лишь номинальную прибыль, и корпорации покрывали убытки, вымогая у областей, где не было условий для конкуренции, столь высокую плату за перевозки, какую только мог заплатить бизнес [Adams Ch. 1893: 119].

В 1867 г. фермеры и скотоводы образовали Орден покровителей сельского хозяйства (The National Grange of the Order of Patrons of Husbandry), чтобы бороться с ценовой дискриминацией. Фермеры и скотоводы несли наибольший ущерб от ценовой дискриминации, поскольку нуждались в грузоперевозках из удаленных сельских районов на рынки городов. Промышленники, напротив, часто оказывались в выгодном положении, по-

сколько стоимость необходимых им перевозок между крупными городами субсидировалась за счет завышенных тарифов для сельских территорий. К 1875 г. Орден насчитывал около 800 тыс. членов в 20 тыс. местных отделений, так называемых грейнджей. Они ставили перед собой цель убедить штаты заняться регулированием железнодорожных тарифов и положить конец дискриминирующему ценообразованию [Stover 1970: 91]. Начиная с 1871 г. штаты Иллинойс, Висконсин, Миннесота и Айова учредили «сильные» комиссии, в чьи полномочия входило непосредственное регулирование железнодорожных тарифов и, в большинстве случаев, право устанавливать максимальную величину тарифа [McCraw 1984: 57]. За следующие 20 лет движение грейнджеров добилось принятия законов о регулировании тарифов во всех штатах Юга и Среднего Запада.

Арбитражная модель одерживает верх. По мнению грейнджеров, действия железнодорожных компаний угрожали не только благополучию сельских жителей, но и политическому строю. Лидеры движения решительно заявляли, что монополярная власть железных дорог является той формой концентрированной власти, которая противоречит американскому политическому порядку. В резолюции, поддержанной в 1873 г. многими членами движения, говорилось:

История нынешней монополии железных дорог — это история повторяющихся убытков и притеснений, непосредственная цель которых состояла в установлении абсолютной тирании над людьми штатов, сбросивших иго монархий Старого Света, и единственная параллель может быть установлена лишь со Средними веками, когда сила была единственным законом, и торговые пути облагались пошлинами в пользу феодальных баронов, которые, укрывшись в своих укреплениях под защитой вассальных армий, могли потребовать у путешественника заплатить столько, сколько им заблагорассудится (цит. по: [Adams Ch. 1893: 129]).

Деятельность железнодорожных компаний не просто считалась несправедливой; они устанавливали политическую и экономическую тиранию. Грейнджеры предлагали наделить штаты властью, достаточной для противостояния усиливавшейся концентрации хозяйственной власти. Созданные по их инициативе комиссии по защите прав фермеров получили беспрецедентную возмож-

ность вмешиваться в тарифную политику частных железнодорожных компаний: комиссия могла рассматривать споры, а если это не помогало — назначать максимальные расценки.

Однако железнодорожные компании Среднего Запада и Юга проигнорировали указания комиссий штатов и продолжали устанавливать цены по своему усмотрению. Как отмечал Ч.Ф. Адамс, «на Западе в 1872–1873 гг. на запрос члена железнодорожной комиссии о мерах, принятых компанией в свете нового законодательства, обычным ответом было, что компания не собирается обращать на это никакого внимания» [Adams Ch. 1893: 136]. Члены комиссий обнаружили, что их указания не имеют никакой силы. Как сетовал в своем отчете член железнодорожной комиссии из Огайо,

В Штатах нет ни единой железной дороги, ни получившей подряд от правительства, ни действующей на общих основаниях, которая бы не нарушала закон о регулировании тарифов почти в каждом своем пассажирском, грузовом или смешанном рейсе (цит. по: [Massachusetts Board of Railroad Commissioners 1871: clxxi]).

В марте 1874 г. в штате Айова был принят закон о регулировании, устанавливавший максимальные тарифы на пассажирские и грузовые перевозки, однако железные дороги Айовы, например «Чикаго, Бёрлингтон и Куинси» (Chicago, Burlington & Quincy), просто проигнорировали этот закон и продолжали устанавливать тарифы, как и прежде [Larson 1984: 143].

Почему требования комиссий по защите прав фермеров не соблюдались? Томас МакКроу утверждает, что сам подход был нерациональным: «Не имело смысла поручать небольшим агентствам штатов руководить ценообразованием гигантских корпораций, чьи дороги протяженностью в тысячи миль пересекали территории дюжины разных штатов» [McGraw 1984: 57]. При всей неудачности этой идеи, штаты все же пытались ее реализовать. Адамс отмечает, что неудачная работа комиссий стала следствием слабых административных возможностей штатов вкупе с присущей американцам неприязнью к расширению полномочий государства. Во-первых, конституции штатов лишали правительства административных средств наказания частных акторов, нарушивших предписания комиссий. Обеспечивать

исполнение требований штата должен был суд, но хотя законодатели и приложили немалые усилия, чтобы исключить появление в составе комиссий лиц, связанных с железнодорожными компаниями, они не могли помешать этим компаниям подкупать судей, в обмен признававших недействительными решения комиссий. Во-вторых, штаты не имели опыта профессионального администрирования транспортных систем. Губернаторы, как правило, назначали в комиссию выдающихся граждан, которые ничего не понимали в железных дорогах. Как отмечает Адамс, свой вклад в эту проблему внесли антибюрократические настроя американцев:

Американский ум не приемлет бюрократии... В Америке мало специалистов, да американцы и не доверяют им. Представление о том, что все люди созданы равными, так широко распространилось, что убеждение о равенстве всех людей в деле решения любой задачи стало догматом политической веры граждан. Соответственно при создании комиссий, призванных разрешать самые сложные вопросы современной общественной и промышленной организации, власти исходили из того, что всякий человек может справиться с этой работой так же хорошо, как и любой другой [Adams Ch. 1893: 132–133].

Американское недоверие к технократам привело к тому, что в комиссиях по защите прав фермеров работали добровольцы из местной общины, а не профессиональные эксперты правительства. Более того, общественное неприятие железных дорог было столь сильным, что губернаторы не могли назначать в комиссии опытных железнодорожников. В итоге комиссии были небольшими и состояли из выдающихся, но неопытных граждан, которых железнодорожные компании с легкостью вводили в заблуждение.

Показательная неспособность комиссий по защите прав фермеров изменить практику ценообразования железнодорожных компаний побудила многие штаты вскоре распустить их. Тем не менее штатам Иллинойс и Массачусетс удалось создать работающее решение проблемы ценовой дискриминации. В отличие от прочих штатов, где было сильно влияние грейнджеров, в Иллинойсе поняли непрактичность установления тарифов указанием законодательного собрания или административной комиссии; вместо этого использовалась процедура арбитража. В этом

отношении подходы данных двух штатов были близки. В Массачусетсе в 1871 г. приняли, пожалуй, самый эффективный закон о ближних перевозках, запрещавший взимать за перевозки на близкие расстояния более высокие тарифы, чем за дальние перевозки по тому же пути [Kennedy Ch. 1961: 17; Wilcox 1960: 5–22]. Клиенты, подвергшиеся ценовой дискриминации, могли обратиться в комиссию за получением возмещения. Это условие пользовалось популярностью и успехом, поскольку положило конец неравенству тарифов, но не диктовало железнодорожным компаниям, какие тарифы устанавливать. Спустя год все крупные железные дороги пересмотрели свою структуру тарифов [Massachusetts Board of Railroad Commissioners 1872: xxv], и в 1885 г. члены комиссии отмечали: «Ни один закон в этом штате не блюдетесь столь ревностно, как этот. Было бы правильнее сказать, что контроль его исполнения вообще не требуется, так как он всеми принимается и исполняется» [Ibid. 1885: 49]. Эта судебная модель управления вскоре получила признание как единственно действенное решение проблемы регулирования деятельности железнодорожных компаний, поскольку она позволяла устранить проблему, не требуя существенного усиления государственной власти. К 1880-м годам по тому же принципу была создана федеральная комиссия по регулированию, которая, как ожидалось, должна была преодолеть препятствия, помешавшие работе комиссий по защите интересов фермеров [Kirkland 1948, vol. II: 232].

Правовое регулирование на федеральном уровне

На раннем этапе федеральному правительству приходилось в основном разрешать конфликты, связанные с конкуренцией между железнодорожными компаниями за получение земель из федерального фонда. Работая над решением этой проблемы, федеральное правительство создало модель администрирования, которая впоследствии была воспроизведена применительно к задаче установления тарифов на железнодорожные перевозки между штатами.

Регулирование решений о выдаче участков из федерального земельного фонда. В Главном земельном управлении, задачей которого была выработка процедуры принятия решения по за-

просам на получение федеральных земель, сложилась модель управления железными дорогами на основе судебных процедур, похожая на схему работы комиссий Новой Англии. Предельно упрощенная система администрирования выдачи федеральных земельных наделов иллюстрировала слабость, присущую американскому правительству: ни один государственный орган не был обязан следить за соблюдением общественных интересов в случае наступления непредвиденных обстоятельств. Поэтому, когда Объединенная тихоокеанская железнодорожная компания выстроила временные деревянные водостоки и мосты, чтобы побыстрее получить доступ к федеральным займам, Дж.Л. Уильямс, назначенный федеральным правительством в совет директоров компании, опасался, что директора разделят между собой прибыли от продажи государственных облигаций ранее, чем заменят деревянные сооружения каменными [U.S. General Land Office 1868: 2]. В федеральном законодательстве не было норм, которые могли бы помешать компании так поступить, и ни один государственный орган не был вправе запретить подобные действия.

Ключевой проблемой, которую проглядели законодатели при принятии законов о передаче федеральных земель, был вопрос о разрешении споров при раздаче земельных участков. В структуре Главного земельного управления был создан Департамент железных дорог, который, не запрашивая разрешения от конгресса, начал использовать квазисудебные процедуры для администрирования процесса выдачи федеральных земельных участков.

В связи с раздачей федеральных земель возникали несколько видов конфликтов. Во-первых, когда железнодорожные компании начали подавать заявки на получение федеральных земель, Главное земельное управление оказалось заваленным жалобами от граждан, утверждавших, что они являются полноправными собственниками тех земель, права на которые передавались железным дорогам [Haney 1910]. Разбор этих претензий был непростой задачей из-за сложностей с установлением прав собственности на незаселенных территориях [U.S. General Land Office 1860s]. Во-вторых, когда одна трансконтинентальная железная дорога пересекалась с линией, уже получившей земельный участок от правительства штата, возникал спор о том, кому должны отойти земли в зоне пересечения путей [Goodrich 1960].

В 1871 г. такой конфликт по поводу земель в окрестности города Джанкшен-Сити в штате Канзас возник между южным отделением Объединенной тихоокеанской железнодорожной компании и Канзасской тихоокеанской железнодорожной компанией (Kansas Pacific Railway Company). Главное земельное управление запросило помощь у генерального прокурора, который ответил, что право претендовать на получение земельного участка принадлежит той линии, которая раньше другой представила план маршрута [U.S. General Land Office 1870s]. В-третьих, законы о передаче земельных участков предусматривали отзыв права собственности по истечении определенного времени (если строительство не велось), но железнодорожные компании регулярно опротестовывали попытки Главного земельного управления забрать земли обратно. По некоторым оценкам, в половине случаев на выделенных земельных участках строительство пути не было завершено к установленному сроку [Sanborn 1899: 82]. В 1876 г. Верховный суд наделил конгресс исключительным правом изымать земли, что не помешало железнодорожным компаниям обращаться в Главное земельное управление с просьбами о продлении контрольных сроков [Sanborn 1899].

Департамент железных дорог, созданный для рассмотрения нараставшего потока споров о земельных наделах, впервые упоминается в документах Главного земельного управления в начале 1870-х годов [U.S. General Land Office 1870s]. Постепенно управление разработало ряд апелляционных механизмов, немного изменявшихся со временем, которые непосредственно вытекали из принятой в США системы судебного контроля соблюдения законов. Во Франции за соблюдением законов, регулировавших деятельность железных дорог, следило Министерство общественных работ, чьи решения считались окончательными и обладали юридической силой. Главное земельное управление США никогда не принимало директивных решений. Вместо этого использовалась квазисудебная процедура. Обеим сторонам спора предлагалось представить свое дело перед должностными лицами управления. Последние разрешали споры о земельных участках на основе юридических прецедентов, часто обращаясь за их истолкованием к генеральному прокурору. Стороны могли обжаловать не устроившее их решение на нескольких уровнях самого управления и лишь затем обра-

щались в суд. Собственные решения департамента, не отмененные судом, также использовались в качестве прецедентов при разбирательстве последующих конфликтов [U.S. Department of the Interior 1890]. Коротко говоря, подобно тому, как комиссии штатов по железным дорогам регулировали тарифные споры, Департамент железных дорог Главного земельного управления использовал сугубо американский подход к администрированию, в рамках которого государство выступало всего лишь нейтральным арбитром при разбирательстве гражданских вопросов. Процедуры, разработанные в Департаменте железных дорог, получили широкое признание, и к ним часто прибегали железнодорожные компании и прочие претенденты на получение земель из федерального фонда.

Широкое признание правомерности действий департамента тем более поразительно, что Главное земельное управление не имело мандата конгресса на проведение подобных судебных разбирательств. Однако эта модель управления имела долгую историю в американских политических институтах, в отличие от вызывавшей много нареканий модели государственного установления тарифов в штатах, где было сильно движение грейнджеров. Судебная модель управления обладала сущностной легитимностью еще до того, как Главное земельное управление приняло ее в качестве основы в своей деятельности.

Сравнительные данные подтверждают, что и во Франции, и в Великобритании у граждан не возникало сомнений в легитимности использования привычных им моделей управления в новых сферах, тогда как легитимность чужеродных моделей управления оспаривалась. Во Франции железнодорожные компании подчинялись власти правительственного агентства, которое, следуя традиции бюрократической автономии, устанавливало тарифы, производственные инструкции и технологические регламенты, не дожидаясь возникновения конфликтной ситуации. В Великобритании железнодорожные компании оспаривали правомочность консультативного совета, проводившего для парламента экспертизу заявок на получение подрядов (указывая, что подобная практика подрывает принцип представительного правления), однако признавали за железнодорожными инспекциями право расследовать и сообщать о происшествиях еще до того, как информацию официально предоставит

парламент. Коротко говоря, американцы приняли расширение государственной власти за счет права рассматривать и разрешать споры, так как это соответствовало привычной им системе обеспечения исполнения законов при посредстве судебной системы; французы приняли ту же форму превентивного административного управления, какую их государство применяло ранее; в Великобритании согласились с расширением власти государства в части инспекций, призванных передать контроль над отраслью просвещенному общественному мнению.

Возникновение Комиссии по торговле между штатами. Следующим важным этапом в эволюции парадигмы современной промышленной политики США стало федеральное регулирование цен и конкуренции. На протяжении 1880-х годов сложились региональные железнодорожные монополии, интегрированные железнодорожные тресты и прочие формы объединений. Эти железнодорожные объединения практиковали различные формы ценовой дискриминации, занижали цены для вытеснения более мелких конкурентов и препятствовали работе рыночных механизмов в отрасли. Как отмечает С. Сковронек, отрасль в тот момент напоминала монстра Франкенштейна: «ненамеренно, но неизбежно отрасль стала сильнее поддерживавших ее развитие штатов; в отсутствие контроля со стороны властей более высокого уровня ее развитие стало неуправляемым и начало приносить вред» [Skowronek 1982: 135]. Американцы понимали, что утрачивают контроль над отраслью по мере ее роста, и замечали многочисленные злоупотребления концентрированной властью. Конкурентная борьба в отрасли чрезвычайно обострилась, и практики ценообразования, ориентированные на ослабление конкуренции или на извлечение выгод из монопольного положения, вскоре стали считаться неправомерными. Многие практики, такие как асимметричные тарифы для конкурентных и монополизированных направлений перевозок и ценовые соглашения между конкурировавшими линиями, в других странах считались полностью законными. Однако американские политические институты обозначали как опасные те практики, которые вели к сосредоточению значительной политической либо хозяйственной власти в руках немногих.

К 1880-м годам стало очевидным, что штаты не справляются с управлением масштабной системой железных дорог. По сло-

вам представителя специальной сенатской Комиссии по торговле между штатами,

Комиссия находится под впечатлением того, сколь единодушно опрошенные видят причину бед, вызывающих наибольшее недовольство, в слабости общих законов штатов, допустивших такие действия, как строительство ненужных железных дорог со спекулятивными целями, фиктивную капитализацию и многочисленные мошеннические схемы, столь типичные ныне для подобных предприятий [U.S. Senate 1886: 48].

Б.Г. Мейер из Висконсинского университета впоследствии сравнил историю коррупции и злоупотреблений на американских железных дорогах с опытом европейских стран и подверг критике штаты за непринятие законов, которые позволили бы предотвратить злоупотребления:

Европейские страны проявили большую оперативность и тщательность при разработке законодательства, регулирующего деятельность железных дорог, что уберегло их от тех бед, от которых пострадали мы. Почти все, если не все, из возможных нарушений встречались и там, однако они никогда не приобретали такого размаха, как здесь, поскольку сдерживались профилактическими и процессуальными нормами более жесткого и детально проработанного законодательства [Meyer B. 1903: 18].

Граждане все чаще требовали от федерального правительства принять меры по предупреждению проблем, возникавших в связи с ценовой политикой и конкурентной ситуацией на железнодорожном транспорте. В годы, предшествовавшие принятию закона о регулировании торговли между штатами в 1887 г., через обсуждение в конгрессе прошли 150 биллей об управлении железными дорогами. Конгрессу предстоял выбор между соперничавшими институциональными моделями управления, одна из которых представляла концентрацию хозяйственной власти как угрозу свободе, а другая, следуя тому же принципу, видела в установлении государственного контроля над частной жизнью угрозу естественному суверенитету гражданского общества.

Конгресс не рассматривал ни один вариант политики, в котором применялись бы способы борьбы с проблемой концентрации в отрасли, используемые в других странах, и я предположил, что причиной была американская политическая культура,

которая представляла тираническими действия, требовавшие вмешательства федеральной власти. В конгрессе не рассматривалась возможность принятия французской модели государственно-частного управления или бельгийской модели полной национализации железных дорог. Самое значительное вмешательство, возможность которого обсуждалась в принципе, ограничивалось учреждением комиссий, обладавших судебными полномочиями; а единственной реальной альтернативой комиссиям был полный отказ от вмешательства.

Исследователи споров о законодательстве о регулировании определяли победившую группу интересов, исходя из принципа политического реализма. Выявить победителя было не просто, поскольку по ходу дебатов на первый план выходили разные группы, предлагавшие различные варианты законов. Как утверждал Соломон Бёрк в одном из ранних исследований хода конфликта, основы закона о регулировании торговли между штатами были заложены движением грейнджеров, осознавших, что регулирование на уровне штатов недостаточно для достижения намеченных целей [Burk 1913]. Напротив, Ида Тарбелл и Джеральд Нэш полагали, что прохождение закона через конгресс обеспечили нефтепромышленники восточных штатов [Tarbell 1904; Nash 1957]; Ли Бенсон отводил ключевую роль нью-йоркским торговцам [Benson 1955]. По мнению Альфреда Чандлера, основную роль сыграли действия фермеров и самих железнодорожников [Chandler 1955]. Габриель Колко настаивал на том, что принятие закона о регулировании произошло благодаря усилиям железнодорожных компаний, которые, после первоначального сопротивления идее регулирования, увидели в ней средство ослабить конкуренцию в отрасли [Kolko 1965]. Работа Колко «Железные дороги и регулирование» вызвала серию исследований, авторы которых опровергали [Martin 1971; Hoogenboom A., Hoogenboom O. 1976] либо видоизменяли ее основные выводы [Sanders 1981; Freitag 1985; Robinson, Sokolovsky 1988]. Не вызывал споров лишь тот факт, что к 1887 г. в каждой группе интересов имелись сторонники закона о регулировании. Самым интересным в позиции этих групп были не разногласия о том, *стоит ли* регулировать деятельность железных дорог, а напротив, единодушие в вопросе о необходимости подобного регулирования. Клиенты железнодорожных компаний настаивали на

учреждении регулирующего агентства, надеясь на запрет ценовых сговоров. Сами железнодорожные компании настаивали на том же, возлагая надежды на установление федерального контроля над соблюдением картельных соглашений.

На первом этапе в центре дебатов оказался вопрос о том, нужно ли регулировать деятельность железных дорог. На втором этапе споры велись уже о том, как именно осуществлять регулирование. Самым поразительным в этих спорах было то, что все соперничавшие стороны опирались на один и тот же принцип установления политического порядка. Все стремились предотвратить концентрацию власти в руках организации, чуждой естественному политическому сообществу. В дебатах о *необходимости регулирования* потребители услуг железнодорожных компаний стремились ограничить власть железных дорог, а исходная цель последних состояла в ограничении власти государства. В дебатах о *способах регулирования* потребители требовали запрета картелей как средства концентрации хозяйственной власти, а железнодорожные компании настаивали на укреплении картелей как единственной защиты от концентрации власти.

Аргументы в защиту необходимости правового регулирования. Большую часть 1870-х годов железнодорожные компании боролись против, а их клиенты — за введение регулирования. Компании оспаривали конституционность введения правового регулирования на уровне штатов, но решением Верховного суда по делу «Мунн против штата Иллинойс» штаты получили право регулировать деятельность железных дорог с целью «обеспечить соблюдение общественных интересов» (*Munn v. Illinois* 94 U.S. 113, 1877). Штаты могли устанавливать максимальные расценки на перевозки, а также тарифы на перевозки между штатами в отсутствие соответствующих федеральных правил. Сторонники регулирования полагали, что федеральное правительство вправе регулировать перевозки между штатами так же, как штаты регулируют перевозки в своих пределах. Представители железнодорожных компаний в выступлениях перед конгрессом говорили, что властью регулировать коммерческую деятельность наделены только штаты, а в выступлениях перед законодательными собраниями штатов — что это прерогатива конгресса. Еще больше запутывало вопрос о конституционности федерального регулирования то, что в 1886 г. Верховный

суд изменил свою позицию относительно регулирования на уровне штатов, признав, что они не имеют права регулировать перевозки вне своих границ (*Wabash, St. Louis and Pacific Railway Company v. Illinois* 118 U.S. 557, 1886).

Слушания в Комитете по торговле в 1884 г. вывели на авансцену всех основных участников дебатов. Сторонники регулирования считали объединения железнодорожных компаний угрозой экономическим свободам и самому прогрессу. О коммерческих интересах говорил Стивен Стерн, также служивший поверенным в Совете по торговле и транспорту штата Нью-Йорк, член особой губернаторской комиссии по правительственной реформе и обвинитель в Хэпбурнском комитете по расследованию деятельности железных дорог штата Нью-Йорк:

Причина, по которой нельзя пускать дело на самотек, руководствуясь интересами железнодорожных компаний, и причина необходимости принятия закона, обеспечивающего равный доступ для всех, состоит в том, что железные дороги по природе своей монополистичны [U.S. House 1884: 120].

Стерн настаивал на том, что железные дороги качественно отличаются от прочих предприятий тем, что являются естественной монополией. Поскольку над монополиями не властна «невидимая рука» рынка, требуется «видимая рука» регулирования. В 1884 г. член палаты представителей Джон Дэвис Лонг, республиканец из Массачусетса, в выступлении использовал ту же аргументацию как доказательство того, что пресечение ценовой дискриминации не противоречит Конституции и входит в обязанности конгресса:

Каково же то зло, против которого нам следует принять законы? Это зло несправедливой дискриминации и неправомерных преимуществ... Грузоотправители жалуются... на вред, причиняемый фаворитизмом и дискриминацией, принимающими формы специальных тарифов, скидок, частных контрактов и т.п.; в результате один торговый дом обогащается, а другой разоряется; по злому умыслу или преследуя свои интересы, железнодорожные компании обеспечивают одним местным торговцам процветание, а другим — упадок; естественная и справедливая конкуренция в торговле разрушается, подмененная искусственными преференциями и дискриминацией со стороны этих ведущих общественных перевозчиков... Мы обязаны ответить на это зло в той степени, в какой оно распространяется в торговле

между штатами, и поэтому у меня нет сомнений в конституционности нашего права бороться с ним [U.S. Congressional Record, 48th Congress, Session 2, 1884–1885: 43].

Железнодорожные компании пользовались своим монопольным положением в системе регионального транспорта, чтобы ограничивать экономические свободы граждан. Сторонники регулирования стремились так или иначе побороть это зло [Kolko 1965]. Рыночная конкуренция естественна и справедлива; монополия несправедлива и неестественна. Требования сторонников регулирования содержательно совпадали с требованиями тех, кто защищал идею регулирования на уровне штатов. Они сблизились с позицией сторонников антимонопольного законодательства, полагавших, что штат вправе ввести санкции для нарушителей свободы торговли, чтобы оградить экономические свободы [Fligstein 1990].

В представлениях американцев концентрация хозяйственной власти в руках огромных трестов и картелей угрожала традиционным экономическим свободам. Крупные объединения, возникшие в 1880-х годах, представляли опасность для независимых железнодорожных фирм, а также для фермеров, грузоотправителей и производителей. Подобные гиганты казались американцам, редко видевшим предприятие более чем с сотней работников, чем-то противоестественным и угрожавшим не только свободе хозяйственной деятельности. Они «казались таинственными мутациями, плодами злонамеренного вмешательства в естественный порядок вещей. Они были не просто ненормальными участниками бизнеса, но и новой опасной силой в политике — силой, которой следовало противостоять во имя сохранения американской демократии» [McCraw 1984: 77]. Конгресс был обязан защитить США от произвола крупных железнодорожных компаний, в руках которых оказались судьбы фермеров, промышленников и торговцев.

Аргументы против регулирования. Противники регулирования точно так же говорили о том, что тирания представляет угрозу американскому политическому строю, но под тиранией они подразумевали концентрированную власть государства. По их мнению, наибольшая угроза экономическим и политическим свободам исходила от усиления государства. Они полагали, что попытки вмешательства в деятельность железных дорог явля-

ются частью более общего процесса усиления федеральной власти в период после гражданской войны, который полностью противоречил Конституции. Г-н Депью, представитель Нью-Йоркской центральной железнодорожной компании (New York Central Railroad Company), так говорил в выступлении перед Комитетом по торговле:

Я проследил колебания общественного мнения по вопросу об устройстве Конституции за последние 100 лет. Мы начали со старой Конфедерации, передав абсолютное право вето суверенным штатам. Это вызвало те разногласия, для разрешения которых было создано наше нынешнее правительство и была принята нынешняя Конституция. Около 20 лет господствовали идеи Гамильтона, затем верх взяли идеи школы Джефферсона, наиболее ярко выразившиеся в принятии Кентуккийских резолюций в 1789 г., и, наконец, в ходе гражданской войны конституционный контроль над деятельностью правительства был сведен к минимуму. Полмиллиона человек отдали свои жизни [за свободу], и стремление иметь как можно более либеральную Конституцию стало не просто руководящей идеей, а безграничным желанием граждан. Это дало федеральному конгрессу такую власть, какая поразила бы Джефферсона и удивила бы даже Гамильтона [U.S. House 1884: 26].

Эта власть могла привести только к коррупции в правительстве и подрыву политического строя. Противники регулирования опирались на негативное отношение американцев к концентрации власти и на их уверенность в том, что усиление государства приведет к распространению подкупа и внесет разлад в деятельность правительства; это убеждение подкреплялось скандалом вокруг «Креди мобилъе», а также скандалами в связи с разворыванием средств, предназначенных для железнодорожного строительства, выделяемых штатами и муниципалитетами. Г-н Селлерс заявлял:

Я убежден, что передача всего накопленного богатства [железнодорожных компаний] под наблюдение и управление конгресса США в скором времени окажет разрушающее воздействие на федеральное правительство, а масштаб узурпации власти намного превзойдет тот, который, в чем я не сомневаюсь, имеет место в Верховном суде США; пришло время положить этому конец, предоставив управление корпорациями их служащим, а не конгрессу [Ibid.: 24].

Противники федерального вмешательства подкрепляли свои аргументы ссылками на случаи расхищения принадлежавших федерации, штатам и местным властям средств, направленных на строительство железных дорог. Железнодорожные компании заявляли, что всякое усиление государственной власти угрожает снова привести к тем же последствиям. Особенно благоприятные условия для распространения взяточничества создало бы вмешательство государства в вопросы ценообразования.

Противники регулирования утверждали, что уже осуществляемое регулирование является примером политического давления. Железнодорожные компании принялись муссировать идею о том, что регулирование железных дорог было установлено из-за происков торговцев, выигрывавших от снижения транспортных расходов, вопреки воле общественности и в нарушение фундаментальных принципов Конституции. В выступлении представителя Нью-Йоркской центральной железнодорожной компании перед Комитетом по торговле говорилось:

Весь ажиотаж вокруг [регулирования деятельности железнодорожных компаний] начался... усилиями одного нью-йоркского синдиката, состоящего от силы из 30 человек... если это зло (монопольная власть железных дорог) столь велико, если ущерб от него столь огромен, если его феодальная власть столь ужасна и сильна... то почему же подобные протесты не поступают от собраний граждан, почему делегации от коммерческих объединений и от лиц всех занятий еще не заполонили Вашингтон и напрямую не обратились к конгрессу с жалобами о понесенных убытках и требованиями возмещения? Где эти делегации? Где эти петиции? Давайте, джентльмены, покажите их. Их просто нет [U.S. House 1884: 25].

В ответ на эти нападки защитники регулирования заявили, что железнодорожные компании захватили контроль над политикой и препятствуют принятию законодательства о регулировании, чтобы защитить свои прибыли. Глава комитета парировал:

Я не сомневаюсь, что, если бы граждане могли обирать других, как это делают железнодорожные компании, чтобы на вырученные деньги присылать сюда своих представителей, они были бы не менее полно представлены здесь, чем железнодорожные компании [Ibid.].

Скандал вокруг «Креди мобилье» и множество подобных ему конфликтов в других сферах, в изобилии возникавших в период президентства Улисса Гранта, убедили американцев в том, что сильные лоббисты могут в любой момент подчинить себе ход голосования в конгрессе и извратить демократию [Thompson M. 1983]. Каждое действие правительства попадало под подозрение.

Противники регулирования также утверждали, что творцы Конституции запретили регулирование на федеральном уровне, так как были твердо намерены не допустить установления тирании федерального правительства. Раздел 8 статьи 1 Конституции гласит: «Конгресс имеет право регулировать торговлю с иностранными государствами, между отдельными штатами и с племенами индейцев». Представители железнодорожных компаний утверждали, что термин «торговля» в этом перечне относится только к торговле *за пределами* границ суверенных штатов и не относится к железным дорогам, которые действуют *в пределах* границ суверенных штатов даже при перевозках грузов из одного штата в другой. Как утверждал перед комитетом палаты представителей г-н Селлерс, представитель железнодорожной компании «Филадельфия, Уилмингтон и Балтимор» (Philadelphia, Wilmington, and Baltimore Railroad Company), Конституция предоставила штатам полную власть управлять торговлей в пределах своих границ, включая деятельность железных и шоссейных дорог, которые в любом случае действуют в пределах границ штатов, и настаивал на том, что пункт Конституции о регулировании торговли относится только к контролю над торговлей по водным путям, осуществлявшейся между штатами: «Под торговлей подразумевается торговля по водным путям, не принадлежащим отдельным штатам» [U.S. House 1884: 11].

Селлерс также утверждал, что конгресс пытается присвоить полномочия, которые по праву принадлежат независимым штатам, и тем самым нарушить их суверенитет. Это выглядело непосредственной угрозой американскому политическому строю: «В своем природном состоянии, по закону наций... земли нации находятся под контролем нации. Попытка регулировать что бы то ни было в пределах территорий, принадлежащих нации, означает нарушение ее суверенитета. Создавая нашу Конституцию, мы установили это правило применительно к землям штата» [Ibid.: 16]. Этот тезис представлял переход к федеральному

регулированию как попытку централизации, лишавшей регионы их законного права на самоуправление.

Представители железнодорожных компаний уже толковали пункт о регулировании торговли, полагая, что он уполномочивает конгресс регулировать только саму торговлю, но не деятельность общедоступных перевозчиков. Г-н Делью из Нью-Йоркской центральной железнодорожной компании заявлял: «Я провожу следующее различие. Вы не предлагаете регулировать коммерцию, вы предлагаете регулировать работу перевозчика, а это вы делать не вправе» [U.S. House 1884: 27]. Г-н Селлерс аналогично утверждал, что даже если кто-то докажет, что конгресс может регулировать торговлю между штатами, то «регулирование в части обвинений, которые может предъявить индивид или корпорация... полностью вне власти конгресса» [Ibid.: 21]. Сторонники регулирования возражали, что подобные аргументы необоснованны и неверно толкуют Конституцию.

Некоторые исследователи утверждали, что Конституция жестко ограничивала возможности конгресса по управлению железными дорогами. В то время железнодорожные компании действительно утверждали, что Конституция запрещает регулирование, а равно и применение европейских методов управления, предполагающих еще большую степень вмешательства государства. Однако Конституция ни в коей мере не была «железной клеткой» для транспортной политики. Задолго до начала споров о регулировании деятельности железных дорог А. Гамильтон защищал более активное участие федерального правительства в частном секторе, а лишь 20 годами ранее конгресс безо всякого сопротивления принял законодательство о раздаче федеральных земель, владея облигациями частных железных дорог и пытаясь, хотя и безуспешно, контролировать действия их управляющих. В первые десятилетия после принятия закона о торговле между штатами все виды регулирующих агентств, обладавшие существенно большей властью, чем предполагалось им представить в 1880-х годах, получили признание как полностью соответствовавшие букве и духу Конституции. Коротко говоря, правомерность федерального вмешательства в хозяйственную деятельность по-разному интерпретировалась в разное время, поскольку пункты Конституции о торговле и производстве допускали различное толкование. Однако обе стороны этих де-

батов были уверены, что отсылка к проблеме концентрации власти сделает их аргументацию более убедительной. И обе стороны осознавали эффективность риторики, обвинявшей противника в попытке узурпировать политический процесс в незаконных целях.

Что следует регулировать? Споры о том, нужно ли регулирование, вскоре сменились дискуссиями о том, что именно регулировать. Самым главным стал вопрос о том, следует ли конгрессу запретить картели или же сделать картельные соглашения обязательными к исполнению. Обе стороны дебатов использовали риторику противодействия концентрации, ставшую символом споров о промышленной политике в США. Противники картелей выражали специфически американские настроения, поскольку в других странах концентрация в железнодорожной отрасли принималась как должное. Как отмечал Б.Г. Мейер, «в Англии, Германии, Франции и Австрии ограничение конкуренции принималось во внимание уже при выдаче первых подрядов (на строительство железных дорог)» [Meyer B. 1903: 21]. Поэтому правительства большинства европейских стран запрещали строительство железных дорог (которые создали бы конкуренцию уже существовавшим линиям) и, как правило, предоставляли государственным структурам право устанавливать тарифы на железнодорожные перевозки. В Великобритании законодатели рассматривали картелизацию и слияния как закономерное следствие развития железнодорожной отрасли; во Франции законодатели целенаправленно создавали концентрацию, уменьшив численность железных дорог от 33 в 1846 г. до шести в 1859 г., и в последующем их число не менялось. Если другие правительства стремились установить непосредственный контроль над железными дорогами, то американцы настаивали на том, что правительство должно контролировать поведение фирм лишь опосредованно, поддерживая конкуренцию в отрасли.

Грузоотправители и грейнджеры, первыми заявившие о необходимости федерального регулирования, выступали против совместной коммерческой деятельности (pooling), потому что она нарушала принципы ценовой конкуренции. По их мнению, совместная деятельность была равносильна монополизации. Джосайя Уайт, представитель торговцев Нью-Йорка, в письме

к Комитету палаты представителей по торговле описывал обе стороны споров. Местами он цитирует письмо к комитету Альберта Финка, организовавшего объединение магистральных железных дорог в 1877 г.:

Слишком много «коммерсантов» ощутили потребность в «конкуренции» в *режиме «объединений»*, чтобы согласиться с утверждением, что «этот режим поддерживает конкуренцию» и что «он является лучшей защитой от консолидированной монополии»; напротив, их опыт и убеждения указывают на то, что «объединения» суть верный способ поддержать установление «консолидированной монополии». Что же до того, что «объединения» предотвращают «недобросовестную дискриминацию», то эти «коммерсанты» на собственном опыте убедились в обратном. Я полагаю, что прошлый год стал самым успешным годом для «объединения». Спросите участников товарной биржи, объем операций которых достиг потолка, приходилось ли им сталкиваться с дискриминацией в пользу индивидов или групп, и если они согласятся ответить, то расскажут о таких формах дискриминации, как установление сниженных тарифов и т.п., которые широкая публика назовет несправедливыми (цит. по: [U.S. House 1884: 154]).

Член палаты представителей от Техаса Джон Рейган, самый активный сторонник регулирования среди конгрессменов, утверждал, что объединения угрожают самому основанию демократии:

Железнодорожные управляющие советуют создать всеобщее объединение или федерацию всех железных дорог страны, признать его и придать его решениям силу закона. Конституция не дает конгрессу такого права. Это привело бы к созданию одной обширной и могущественной монополии из нескольких ныне существующих; подобный курс позволил бы такой монополии контролировать транспорт и торговлю всей страны и распоряжаться жизнью и свободами народа [U.S. Congressional Record, Session 49, 1886: 7282].

Финк и другие представители железных дорог не согласились с этим утверждением. Они заявили, что *установление государственного контроля исполнения решений объединений*, придающего им юридическую силу, — единственный способ защитить мелкие фирмы и предотвратить монополизацию. Конкуренция на магистральных линиях очень дорого обходилась

крупным фирмам; установление твердых цен принесло бы им немалую выгоду. Их представители в комиссии конгресса настаивали на том, что объединения защищают мелкие фирмы. Железнодорожный магнат Уильям Вандербильт утверждал, что объединения защищают от монополизации, предотвращая поглощение крупными фирмами их более мелких конкурентов [Gilligan et al. 1986]. Сделав обязательным следование решениям объединений, конгресс пресек бы недобросовестную практику занижения цен, подрывавшую положение мелких фирм. Это заявление Вандербильта было небезосновательным. Крупные железнодорожные фирмы взяли за правило занижать тарифы на маршрутах, где конкуренцию им составлял один небольшой перевозчик, владевший всего одной железнодорожной веткой. Крупные железные дороги шли на кратковременные убытки, стремясь по одному обанкротить своих более мелких конкурентов и устранить конкуренцию в отрасли. Они нередко перекупали бизнес разорвавшегося конкурента по выгодной им цене.

Переход объединений под контроль правительства был бы на руку железнодорожным компаниям, поскольку все объединения, создаваемые ими в частном порядке, оказывались чрезвычайно неустойчивыми. Бесчисленные объединения, возникавшие в 1870-х годах, распадались, стоило одной из компаний снизить тарифы [Kolko 1965: 17]. Железнодорожные компании также стремились убедить конгресс наложить запрет на некоторые другие практики, такие как предоставление скидок, которые подрывали стабильность объединений. Однако в итоге конгресс счел более убедительной позицию Рейгана, и в окончательный текст закона о регулировании вошел пункт о запрете объединений. Противоречивость антикартельной политики не осталась незамеченной: «Хотя картели были запрещены... разрешались слияния, создававшие монополии или близкие к ним образования, даже если они преследовали цель ограничить свободу торговли» [Fligstein 1990: 35]. Принятие закона о регулировании деятельности железных дорог породило в этом секторе стимулы для создания крупных интегрированных фирм, подобных тем, которые возникали в других секторах экономики в ответ на принятие антимонопольного закона Шермана [Hollingsworth 1991: 41].

В целом дебаты в конгрессе о регулировании деятельности железных дорог явили пример противоречий между двумя политическими идеалами американцев, имеющими единый источник. Сторонники регулирования, от представителей Антимонопольной лиги Нью-Йорка до многочисленных объединений грейнджеров, порицали концентрацию экономической власти и контроля, очевидно имевшую место в деятельности таких естественных монополистов, как железные дороги. Они считали такую концентрацию вредоносной и развращающей. Противники регулирования выступали против концентрации административной власти государства, ссылаясь на антигосударственные идеалы составителей Конституции и разворовывание средств местных властей и штатов, направленных на финансирование строительства железных дорог.

В спорах о регулировании железных дорог начала складываться новая, позитивная парадигма промышленной политики, заполнившая пустоту вместо отвергнутой парадигмы непосредственного участия местной власти в поощрении развития промышленности. Политика, передающая контроль над отраслью рыночным механизмам и тем самым лишаящая этого права исполнительную власть и частные фирмы, действительно могла стимулировать экономический рост. Политика, ставящая целью защиту естественного состояния частной экономики от внешних воздействий, все чаще упоминалась в контексте единой позитивной секулярной теории рациональности. В отчете первого Комитета по торговле от 12 июня 1882 г. говорилось:

Техника, на которой держится грандиозная транспортная система этой страны, настолько сложна, что всякое вмешательство извне может принести серьезный ущерб и бизнесу, и фермерам, и самой транспортной отрасли (цит. по: [U.S. House 1884: 5]).

В этом пассаже вмешательство федеральной власти представлено как угроза естественному равновесию свободно действующих экономических сил, которое гарантирует эффективность хозяйственной деятельности. Транспортная система, финансируемая преимущественно штатами и местными общинами, стремившимися направлять ход ее развития в своих интересах, очевидно противоречила этому идеалу.

Комиссия по торговле между штатами и Верховный суд. Закон о регулировании торговли между штатами 1887 г. предполагал учреждение Комиссии по торговле между штатами, которая должна была следить за соблюдением вновь вводимых ограничений на деятельность участников отрасли и иметь право проводить разбирательство конфликтных ситуаций. Окончательная версия закона представляла собой компромисс, который никого не удовлетворил в полной мере. Он однозначно запрещал объединения, но недостаточно последовательно боролся с ценовой дискриминацией ближних перевозок. Он требовал, чтобы железные дороги устанавливали «обоснованные» тарифы, но не предлагал критерия «обоснованности». Закон обязывал железнодорожные компании публиковать тарифы и заблаговременно (за 10 дней) сообщать об их изменении. Комиссия должна была состоять из пяти членов (назначавшихся президентом США и сменявшихся по скользящему графику раз в 5 лет), которые были лишены права иметь коммерческие связи с компаниями, подпадавшими под юрисдикцию закона, и не могли рассматривать дела, в которых участвовали любые фирмы, в которых у них были интересы. Принцип работы комиссии отдаленно напоминал принцип работы судебных комиссий в Массачусетсе и Иллинойсе. Некоторые сторонники регулирования предлагали оставить полномочия по применению решений комиссии за судами; однако возобладала идея о том, чтобы предоставить комиссии право независимо расследовать и производить процессуальные действия по делам о деятельности железнодорожных компаний, а также выносить решения о выплате возмещения. Основное беспокойство законодателей, защищавших идею комиссий, вызывала неспособность судебной системы правоприменения уравнивать в правах мелкого сельского грузоотправителя и крупнейшую национальную железнодорожную компанию. Подобная система едва ли могла защитить интересы фермеров, мелких грузоотправителей и товаропроизводителей в спорах с железнодорожными компаниями. Сенатор Шелби Каллом, республиканец из Иллинойса, отмечал:

Очевидно, что даже если не принимать во внимание естественное нежелание среднего потребителя транспортных услуг ввязываться в тяжбу с корпорацией, от действий которой может

зависеть успех или неудача его дела, которая располагает значительными ресурсами и пользуется услугами самых лучших юристов, а также может взять противника измором, намеренно затягивая рассмотрение дела, — такой потребитель по-прежнему находится в проигрышном положении, пытаясь получить возмещение по жалобе в рамках общего права, обязывающего его предоставить убедительные доказательства необоснованности конкретного тарифа или факта предполагаемой дискриминации (цит. по: [Skowronek 1982: 146]).

Каллом заключает, что комиссия могла бы проводить расследование жалоб, тем самым снимая с подателя жалобы бремя предоставления доказательств. В дополнение комиссия могла бы самостоятельно инициировать расследования, чтобы убедиться, что нарушения не остаются незамеченными из-за нежелания мелких грузоотправителей первыми обращаться с жалобами. Независимая комиссия стала бы союзником простого человека в борьбе правительства против могущественных железнодорожных компаний, способных влиять на решения судов и законодательных собраний.

Однако полностью исключить суды из механизма регулирования деятельности железнодорожных компаний не предполагалось. В случае неисполнения решения комиссии закон предусматривал вынесение вопроса на рассмотрение суда. Задача исполнения решений неизбежно подлежала юрисдикции судов, так как Конституция предоставляла гражданам право обжаловать в суде решения административных органов власти. Это условие привело к тому, что почти все спорные решения обжаловались в судах, и в последующие 20 лет Верховный суд обычно принимал сторону железнодорожных компаний, отменяя решения комиссии. В 1887–1905 гг. Верховный суд признал решения комиссии недействительными в 15 из 16 рассмотренных случаев [Stover 1970: 113].

Ранее исследователи приписывали причину продолжительных неудач комиссии тому, что Верховный суд находился под влиянием железнодорожных компаний, однако современные авторы разделяют иное мнение: причину видят не столько в недостатках судебной системы, сколько в особенностях американского государственного устройства. Г. Колко указывает на длительную традицию консервативных толкований судами

конституционных прав исполнительной власти и отмечает, что Верховный суд далеко не всегда выносил решения в пользу железнодорожных компаний. На самом деле, «Верховный суд опирался на идеи невмешательства и верховенства суда и буквально толковал их применение» ([Kolko 1965: 81]; см. также [Hurst 1956, chap. 1; Gold 1983]). Верховный суд часто принимал решения не в пользу железнодорожных компаний, однако последовательно проводил в жизнь принцип верховенства судебной власти над исполнительной. Схожим образом С. Сковронек, более близкий институциональному подходу, отмечает, что традиционный подход к изучению групп интересов не в состоянии объяснить, почему попытка регулировать деятельность железных дорог «к 1900-м годам завершилась полным провалом» [Skowronek 1982: 131]. Как полагает Сковронек, устройство американского государства наделяло исполнительную власть недостаточной автономией. Верховный суд располагал правом выносить собственные решения по вопросам, которыми занималась Комиссия по торговле между штатами, и именно этим были обусловлены его действия.

В решении Верховного суда по делу о железнодорожной компании «Алабама Мидленд» (Alabama Midland Ry) от 1897 г. говорилось, что железнодорожные компании не обязаны были получать у комиссии разрешение нарушать предписания четвертой главы закона, запрещающей ценовую дискриминацию ближних перевозок. Это решение оставляло возможность проявить инициативу и начать разбирательство за пострадавшими сторонами. Более того, поскольку закон о торговле между штатами неясно определял полномочия новой комиссии, решение Верховного суда о неправомочности комиссии устанавливать тарифы или их максимальный уровень [Maximum Rate 1896; Social Circle 1897] оказывалось не нарушением, а лишь консервативным истолкованием изначально неоднозначного закона [Kolko 1965: 83].

На рубеже веков призывы расширить полномочия комиссии возобновились в ответ на быструю консолидацию отрасли. С июля 1899 г. по ноябрь 1900 г. 10% железных дорог США были поглощены другими фирмами [Ibid.: 87]. К 1906 г. 62% всех железных дорог США, протяженность которых на тот момент

составляла 193 тыс. миль, принадлежали семи железнодорожным компаниям [Stover 1970: 93; Chalmers 1976: 1]. Сенатор-республиканец от Висконсина Роберт Лафолет заявлял:

Я полагаю, что правительство Соединенных Штатов обязано употребить всю власть суверенной нации, чтобы сделать регулирование и контроль над коммерческой деятельностью справедливым и обеспечивающим равные права не только потребителям услуг железных дорог, но и всем гражданам. Необходимо действовать, чтобы страна не оказалась под властью монополии либо своекорыстных интересов (цит. по: [Chalmers 1976: 14]).

Новые законы, расширявшие полномочия комиссии, были приняты только усилиями президента Теодора Рузвельта. Ряд законов, принятых в 1903–1913 гг., наконец-то предоставили комиссии те возможности контролировать ценовую политику железнодорожных компаний, какими они представлялись ее создателям [Bernstein 1955; Kolko 1965; Chalmers 1976].

Современные исследователи утверждают, что столь долгая борьба комиссии за получение власти является типичным случаем слабости административных ресурсов государства (поскольку полномочия исполнительной власти были ограничены и закон о торговле между штатами не предполагал их расширения), однако эта трактовка не объясняет, почему в начале XX в. Комиссия по торговле между штатами все-таки получила необходимые полномочия. В данном случае недостаток административных ресурсов перестал препятствовать регулированию потому, что резкое нарастание концентрации в железнодорожной отрасли напомнило американцам об угрозе установления противозаконного доминирования. Закрепленное в институтах США неприятие концентрированной власти оказалось важнее, чем сохранение традиционной слабости государственной власти.

Иными словами, американцы видели проблему ценовой политики и конкурентной среды в железнодорожной отрасли в стремлении более сильных акторов ограничить экономические свободы их более слабых контрагентов и разработали решение этой проблемы: государство должно было устанавливать базовые правила конкурентной борьбы и контролировать их соблюдение. Только в США государство настаивало на поддер-

жании конкуренции в отрасли, которая, по оценкам всех экспертов, представляла собой естественную монополию. Только в США государство на протяжении 30 лет, вплоть до начала Первой мировой войны, проводило «демонстративно нерациональную» политику борьбы с объединениями [Skowronek 1982: 130]. Во Франции проблема ценообразования и конкуренции воспринималась иначе. Начиная с 1830-х годов французы принимали как данность, что железнодорожный транспорт является естественной монополией. Они полагали, что отсутствие конкуренции может стать источником проблем; чтобы их предотвратить, государство инициировало слияние региональных операторов, устанавливало тарифы и непосредственно контролировало принятие решений управленцами железнодорожных компаний. Эти решения были максимально далеки от курса США на поддержание рыночной конкуренции. В Великобритании основную проблему в сфере ценообразования и конкуренции видели в хищническом поведении крупнейших железнодорожных компаний. Предложенные решения (запрет слияний и поощрение картelizации как средство воспрепятствовать хищническому занижению расценок на конкурентных маршрутах) были призваны оберегать интересы независимых железнодорожных фирм за счет ослабления рыночной конкуренции. Тресты и картели частных предприятий нигде не считались такой угрозой экономическим свободам, как в США: к началу XX в. законодательство большинства европейских стран все еще поощряло создание картелей [Cornish 1979].

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Железнодорожный транспорт — одна из многих сфер американского хозяйства, в которой на протяжении XIX в. сменилась модель управления промышленностью. Во множестве отраслей на смену активному участию местных властей в развитии промышленности пришла политика правового регулирования на уровне штатов и федерации, которая постепенно стала частью структуры промышленности. Вскоре в этой политике стали видеть причину расцвета промышленности.

США создали промышленную культуру, основанную на конкуренции на открытых рынках, что существенно отличало ее от

промышленных культур других стран. Наиболее близкая промышленная культура сложилась в Великобритании, но там роль источника промышленного развития отводилась предпринимателю, а не рынку, и британская парадигма промышленной политики защищала предпринимателей, ограничивая свободу рынка. Парадигма промышленной политики США поддерживала рынки в ущерб мелким предпринимательским фирмам. Высшим авторитетом в хозяйстве считались механизмы рыночного отбора. Как позднее отмечал Э. Шонфилд, «если у органов государственной власти был выбор, они предпочитали исполнять роль арбитра, а не управляющего» [Shonfield 1965: 330]. На практике это означало реализацию мер, поддерживавших рыночные механизмы, и возникновение парадигмы промышленной политики, в рамках которой подобные меры считались не вмешательством государства, а действиями, направленными на сохранение естественного порядка в хозяйстве. Напротив, непосредственная помощь государства отдельным фирмам и отраслям, широко распространенная на раннем этапе становления железнодорожной политики, стала рассматриваться как иррациональное вмешательство, нарушающее естественный порядок. Чалмерс Джонсон назвал эту модель «рыночно-рациональным государством». В отличие от планово-рациональных государств, «регулирующее, или рыночно-рациональное, государство устанавливает формы и процедуры — если угодно, правила — экономической конкуренции, но не вмешивается в содержательные вопросы» [Johnson 1982: 19]. Таким образом, современная парадигма промышленной политики США следует совету Г.К. Адамса повышать «уровень конкурентной борьбы», устанавливая базовые правила деловой конкуренции [Adams H. 1954 (1886)]. Осуществление этой стратегии проводится, согласно рекомендации Ч.Ф. Адамса, посредством судебных процедур [Adams Ch. 1893].

Смена парадигмы американской промышленной политики — отказ от активной поддержки со стороны местных властей и переход к обеспечению рыночных механизмов на федеральном уровне — была обусловлена воспринимаемыми проблемами и допустимыми решениями в четырех важнейших функциональных сферах. Представление о том, что хозяйственную жизнь должны организовывать правительства штатов и муниципалитетов, стремившиеся ускорить промышленное развитие регио-

на с учетом интересов бизнеса, уступило место представлению о том, что хозяйство должно управляться свободным рынком, а роль государства состоит в установлении базовых правил конкуренции.

Особенности американской политической культуры обусловили специфику восприятия проблем железнодорожной отрасли. Граждане считали, что планирование маршрутов железных дорог требует участия территориальных властей, которые могли защитить интересы общины, повлияв на принятие решения о том, где будут проложены частные железные дороги. Финансирование строительства железных дорог считалось естественной прерогативой местной власти и правительства штата, но установление государственного контроля над финансированием частных железных дорог воспринималось как проблема. Впоследствии особое внимание привлекла острая проблема коррупции в схемах поддержки железных дорог, которую рассматривали как свидетельство того, что правительственное участие неэффективно и нарушает равновесие хозяйственной жизни. Американцы полагали, что сфера технической и управленческой координации должна оставаться в распоряжении железных дорог, а общественное мнение должно следить за соблюдением общественных интересов. Позднее американцы увидели проблему в том, что заботившиеся об общественном благе железные дороги, использовавшие защитное оборудование, оказались в менее выгодном положении по сравнению с компаниями, которые заботились только о собственном интересе и не несли дополнительных расходов; правительство вмешалось, обязав все компании использовать защитные приспособления. Пожалуй, самыми проблематичными с точки зрения американцев были вопросы конкуренции и ценовой политики. Нечестной игрой считалось монополистическое поведение железных дорог, ограничивавших свободу торговли для своих конкурентов или клиентов.

Американское правительство разработало два основных способа решения этих проблем. На начальном этапе развития железнодорожного транспорта проблемы планирования и финансирования решались путем непосредственной поддержки государством предприятий частного сектора. Правительство не пыталось создавать государственные предприятия, но и не упус-

кало возможности использовать власть для достижения коллективно значимых хозяйственных целей. На этом начальном этапе политика переносила принцип местного самоуправления в сферу хозяйственной деятельности. На втором этапе развития железнодорожного транспорта правительство решало проблему установления цен и поддержания конкуренции, устанавливая судебные механизмы, которые отводили государству роль третейского судьи, следящего за соблюдением базовых правил конкуренции. Этот второй способ решения проблем переносил в сферу хозяйства другой принцип политической жизни — идею о федеральном правительстве как нейтральном арбитре.

Парадигма защиты рынка, принципы которой были заложены в законе о регулировании торговли между штатами, также просматривается в современном ему антимонопольном законе Шермана. Эта парадигма возобладала в XX столетии. Схема правового регулирования, которой руководствовалась Комиссия по торговле между штатами, вскоре была распространена на другие секторы экономики: появились Совет управляющих Федеральной резервной системы (1913), федеральные комиссии по торговле (1914), по делам радиовещания (1927), по энергетике (1930), по ценным бумагам и биржам (1934) и Национальное управление по вопросам трудовых отношений (1935). Подобным образом осуществлялась и заложенная законом Шермана антимонопольная парадигма устранения ограничений свободы торговли. Парадигма защиты экономических свобод и стимулирования роста, воплощенная в отраслевом регулировании и антимонопольном законодательстве, столь закрепилась, что на протяжении последних десятилетий меры по защите рыночной конкуренции стали автоматической реакцией Вашингтона на любые проблемы в промышленности. Это происходило даже в тех секторах, которые в других странах считались естественными монополиями, — например, в отрасли телекоммуникаций, где Министерство юстиции (*U.S. v. Western Electric Company, Inc. et al.* 1987) запретило монопольное оказание услуг дальней связи, или в воздушном сообщении, где администрация прекратила регулировать цены, чтобы восстановить конкуренцию. Парадигма защиты рынка закрепилась даже в таком секторе, как электроника, где опыт других стран (например, Японии и Франции) показал оправданность промышленной кооперации.

Наконец, многие важные элементы парадигмы активной роли местных властей в хозяйственном развитии сохранились и в XX столетии, несмотря на дискредитацию ранней практики прямых государственных инвестиций в частные предприятия. Как утверждают Леон Линдберг и Джон Кэмпбелл, штаты и местные власти «и после колониального периода постоянно вмешивались в работу секторов и отраслей промышленности» [Lindberg, Campbell 1991: 357]. Впрочем, в XX столетии штаты и местные органы власти вместо прямых государственных инвестиций применяли налоговые льготы, различные стимулы к участию в строительстве, «зоны свободного предпринимательства» и прочие не прямые стимулы [Graham 1991]. Таким образом, в политике американских штатов и муниципалитетов все еще можно обнаружить пережитки «меркантилизма соперничающих штатов», сосуществующие с политикой стимулирования роста, призванной контролировать следование правилам идеализированного свободного рынка.

III. Франция

ВВЕДЕНИЕ

Исследования истории Франции XIX в. отличает удивительная раздвоенность. Одни исследователи, от Алексиса де Токвиля [Tocqueville 1955] до Симона Шама [Schama 1989], говорят об удивительной устойчивости французских политических традиций на фоне значительных перемен, произошедших во Франции в XIX столетии. В течение всего XIX в. Франция опиралась на централизованный аппарат профессиональной государственной бюрократии, который управлял военной, политической и хозяйственной жизнью нации, руководствуясь указаниями из Парижа. Другие исследователи, от Жоржа Лефевра [Lefebvre 1947] до Эрика Хобсбаума [Hobsbaum 1962], говорят о радикальной трансформации политических идеалов нации и самого *raison d'être* (смысла существования) государства. Франция вступила в XIX век как нация подданных, служащих богатству и власти своих правителей, а завершила столетие как нация граждан, ориентированных на практики демократии.

Постоянство — вот самое поразительное свойство французской железнодорожной политики в эту эпоху революций. На этапе зарождения железнодорожной отрасли Франция какое-то время была монархией, затем — республикой, а потом стала империей. Однако все это время Франция придерживалась одной стратегии развития и управления железными дорогами, обеспечившей переход от кольберовской традиции меркантилизма к современной парадигме промышленной политики, основанной на государственном дирижизме. Ключевые стратегические решения о принципах управления в отрасли, определившие курс железнодорожной политики XX в., французское государство приняло вскоре после появления во Франции технологии железных дорог. Почему французская парадигма промышленной политики показала такое удивительное постоянство в условиях столь значительных колебаний политического курса?

История распространения железных дорог в США уникальна тем, что иллюстрирует изменчивость национальной промышлен-

ленной культуры и парадигм политики: парадигма политики США кардинально перестроилась, перейдя от активной поддержки отрасли местной властью к защите рыночных механизмов. История распространения железных дорог во Франции уникальна тем, что иллюстрирует несводимость политической культуры (я использую этот термин для обозначения институционализированных средств обеспечения политического порядка) к одному лишь отражению политических идеалов. Цель французской политической структуры изменялась настолько радикально, насколько это было возможно в XIX столетии. Какое-то время целью этой структуры было служение императору, затем — исполнение республиканского общественного договора. Однако институционализированные *средства*, используемые для достижения общественно значимых целей, почти не менялись: социального порядка и коллективных целей предполагалось достигать за счет сосредоточения политического контроля в руках бюрократического аппарата централизованного государства, который мог выполнять волю как единоличного правителя, так и народа. На протяжении XIX в. французское государство прибегало к одним и тем же институциональным средствам достижения целей своей политики. Подобно тому, как в США децентрализованные институты были опорой и колониального, и демократического правительств, во Франции и монархия, и республика опирались на централизованные институты. Ключевые характеристики политической культуры и государственного устройства сохранились, несмотря на все революционные сдвиги, нацеленные на поддержание государства.

В XIX столетии во Франции, как и в США, логика политического порядка проецировалась на возникавший промышленный порядок. Абсолютизм был необходим для объединения Франции и обеспечения ее выживания как независимой суверенной державы, поскольку позволял королю распоряжаться военной мощью множества местных феодалов, которые, будучи предоставлены сами себе, могли бы действовать в своих интересах, нанося ущерб королевской власти. Основу абсолютизма составляли идея объединения нации усилиями централизованного государства, сосредоточившего в своих руках все общественные функции, а также идея угрозы для нации со стороны независимых феодалов, располагавших собственными военными

отрядами. Та же логика государственной координации частной деятельности определила курс политики по поддержке железнодорожного строительства. Двигателем распространения железных дорог вполне могли стать частные интересы, однако управлять и проектировать железнодорожную сеть следовало государству; в противном случае предприниматели в погоне за прибылью впустую растратили бы капитал и таланты нации. Уникальная французская парадигма политики государственного дирижирования частной деятельностью и в XX столетии продолжала задавать тон мероприятиям по ускорению экономического развития. Ключевой идеей этой политики стало представление о том, что государственные эксперты наилучшим образом поставят частные интересы на службу коллективным целям всей нации [Hayward 1986: 19].

Еще до изобретения железных дорог роль государства в хозяйстве во Франции была значительнее, чем в США и в Великобритании, — отчасти потому, что абсолютизм усилил власть короля и ослабил влияние местных феодалов. Абсолютизм повысил непосредственную заинтересованность короля в доходах от земледелия, и поэтому королевская власть, стремясь повысить свои доходы, принялась внедрять технологические новшества в сельском хозяйстве. В это же время Жан-Батист Кольбер, создавший в период правления Людовика XIV систему меркантилизма, разработал публичную политику максимизации доходов государства с целью финансирования военных походов. Чтобы поддержать торговлю и производство, королевская власть субсидировала основные инфраструктурные проекты, предоставив государственный капитал и гарантировав доходность частных капиталовложений. Таким образом, еще до эпохи железных дорог государство играло ведущую роль в поощрении экономического роста и в осуществлении крупномасштабных проектов, которые могли принести пользу всей нации. Все это подготовило условия для развития железнодорожного транспорта.

Структура французского государства

Централизация французского государства изначально была обусловлена необходимостью объединить и поддерживать сплоченность культурно разнородных регионов на территории,

лишенной естественных географических границ на востоке и на юге. Абсолютизм породил систему централизованного политического контроля, в которую входили пирамидально организованный бюрократический аппарат, назначаемые из центра администраторы провинций, регулярная армия, подчинявшаяся королю, общенациональная налоговая система и кодифицированное законодательство, основанное на принципах римского права [Anderson P. 1974: 17]. Политические пертурбации XIX в. не привели к столь же революционным изменениям в структуре французского государства. Напротив, фундаментальные принципы управления благополучно пережили политический хаос, и в результате современная промышленная культура несет неизгладимый след *Старого порядка* (Ancien régime). Как отмечает Токвиль, административная централизация была

прекрасным завоеванием... но я утверждаю, что централизация вовсе не является завоеванием Революции. Напротив, она есть продукт Старого порядка и, добавлю, является единственной частью прежнего политического устройства, которая пережила Революцию, поскольку лишь она одна смогла приспособиться к новому общественному строю, порожденному Революцией [Tocqueville 1955: 32; Токвиль 1997: 33].

Хотя некоторые исследователи ставят возникновение современного государства в заслугу Наполеону, а не правителям *Старого порядка* [Suleiman 1974], нет сомнений в том, что именно институты тех времен заложили основу и создали условия для формирования французского государства в XIX столетии.

Локус политической власти. Старый порядок постепенно уничтожал принцип местной вассальной автономии («каждый сеньор — властитель в своих владениях»), передавая политические полномочия местным феодалов назначавшимся из центра *рекетмейстерам*, впоследствии — интендантам провинций [Machin 1977]. Интенданты, в свою очередь, назначали субделегатов, руководивших кантонами. Чтобы обеспечить верность интендантов королю и тем самым предотвратить возникновение сильной власти на местах, короли, следуя традиции деспотических режимов правления, назначали на эти должности лиц незнатного происхождения из других регионов и регулярно обновляли их состав [Tocqueville 1955: 35–38; Токвиль 1997: 34–38].

Несмотря на широчайшее распространение практики продажи должностей, королевская власть стремилась сохранить за собой право назначать чиновников на местах как средство предотвратить усиление местных властей [Fisher, Lundgreen 1975: 499].

Политический контроль был сосредоточен в руках пирамидально организованного бюрократического аппарата, в котором королевские советы обеспечивали исполнение решений короля, руководя действиями интендантов. В результате, как напишет уже в железнодорожную эпоху Токвиль, в период *Старого порядка* «во Франции не было города, местечка, села, самой маленькой деревушки... которые смели бы проявлять независимую волю в своих частных делах или распоряжаться имуществом по своему усмотрению. Таким образом, тогда, как и сегодня, администрация держала всех французов под своей опекой» [Tocqueville 1955: 122; Токвиль 1997: 47]. Одним из следствий политической централизации стало относительно слабое участие в политическом процессе иных сторон помимо государства. Консолидация власти свела к минимуму точки соприкосновения между централизованным государством и представителями отраслей или регионов [Hall 1986: 165]. Относительная слабость независимых групп интересов способствовала усилению централизованной политической власти [The Search of France 1963]; в свою очередь, отсутствие возможностей для участия в политическом процессе дало толчок к возникновению трудовых, сельскохозяйственных, промышленных и торговых союзов, опосредовавших взаимодействие граждан и государства [Crozier 1973: 79]. Как следствие, коммуникация центра и периферии из двустороннего процесса преобразовалась в однонаправленный.

Концентрация власти. Во времена Старого порядка политическая власть в значительной степени была сосредоточена в руках централизованного государства. Как отмечает Стэнли Хоффман, «потребность в твердой власти была привита Старым порядком, скрупулезно уничтожавшим источники независимой власти и поставившим все группы в зависимость от централизованного государства» (цит. по: [The Search of France 1963: 10]). Смены режимов в 1789–1870 гг. не затронули этого расклада — просто вместо короля какое-то время правил премьер-министр, а затем — император. Одним из непосред-

ственных следствий концентрации политической власти стало то, что деятельность администрации не ограничивалась правовыми рамками, как в США. Другое следствие состояло в том, что Франция располагала устойчивым бюрократическим аппаратом, способным пережить смену режима и не потерять целостности. Как писал Токвиль, революции и перевороты вели лишь к смене небольшой группы высших государственных лиц на вершине пирамиды власти, оставляя нетронутым ее фундамент [Tocqueville 1955: 202; Токвиль 1997: 62].

Правовая система. Наполеон восстановил принципы римского *публичного права*, сложившиеся еще в V в. до н.э., но исчезнувшие при Меровингах и Каролингах [Birnbbaum 1979]. Римское право опиралось на гражданский кодекс, *заново* составленный государством, а не на правовые традиции, как в системе *общего права*. Эта система континентального права зиждилась на рациональных правилах доказательств, абсолютных понятиях прав собственности и корпусе профессиональных юристов [Anderson P. 1974: 26]. Важно, что в континентальной правовой традиции формальное кодифицированное законодательство рассматривалось как высшая инстанция правосудия, тогда как в странах общего права юристы могли пересматривать законы, поскольку закон как таковой был вторичен по отношению к правовой традиции. Поэтому решения политиков во Франции не подлежали контролю со стороны судебной власти [Merryman 1969: 3]. В период Старого порядка на вершине правовой иерархии располагался парламент провинции. Парламент Парижа не раз отказывался регистрировать королевские эдикты, если находил в них противоречия действующим законам [Fisher, Lundgreen 1975: 494]. Ответом короны стало учреждение королевских трибуналов, где король занимал господствующее положение. В конце XV в. король учредил Большой совет (Grand Conseil) как высшую инстанцию власти, а впоследствии, когда Большой совет стал слишком независимым, был создан Тайный совет (Conceil Privé) под управлением канцлера. Эти вынесенные за пределы правовой системы советы надежно оградили короля от юридических притязаний и укрепили его политическую власть [Tocqueville 1955: 52; Токвиль 1997: 48].

Согласно традиции континентального права, все правительства после 1789 г. имели право составлять и толковать законы.

Следуя духу революционного времени, обширный Гражданский кодекс Наполеона 1804 г. содержал всеобъемлющую систему современных рациональных законов. Целью создателей кодекса было сформулировать непротиворечивые правила, не требующие юридического толкования и понятные неюристу: «одной из целей Революции, как и многих других утопий, было упразднение юристов» [Merryman 1969: 29]. Предполагалось, что государство должно установить правила, не допускающие различного толкования, и что источником этих правил должны стать политики, а не суды.

Государственная служба и публичная экспертиза. По ходу расширения централизованного государства французские монархии создали современную систему гражданской службы, подобной которой не было нигде в Европе. Правящие режимы XIX в. сохранили институт гражданской службы и поддерживали процесс централизации государства, что позволило им сконцентрировать политическую власть и снизить угрозу беспорядков на периферии страны. Составной частью профессиональной гражданской службы были государственные инженерные корпуса и школы. Потребности регулярной армии, созданной во Франции ранее, чем в других странах, способствовали появлению группы военных инженеров — выпускников учрежденного в 1697 г. Людовиком XIV Инженерного корпуса (Corps du Genie); чтобы стать военным инженером, требовалось сдать выпускной экзамен. Во времена Кольбера надзор за ходом общественных работ по поручению короля осуществляли военные инженеры, но в 1716 г. король учредил отдельный Корпус мостов и дорог (Corps des Ponts et Chaussées), выпускники которого назначались инженерами в провинцию. В 1747 г. одновременно со школой для военных инженеров была основана Школа инженеров мостов и дорог (École des Ponts et Chaussées), однако она получила статус полноценной инженерной школы лишь в 1775 г. [Weiss 1982: 11]. Наконец, в 1795 г. Франция учредила Политехническую школу (École Polytechnique), ставшую первостепенным образовательным учреждением, выпускавшим гражданских инженеров [Fisher, Lundgreen 1975]. Школа инженеров мостов и дорог вскоре начала принимать лучших выпускников Политехнической школы и обучать их методам строительства мостов, туннелей, акведуков, шоссе и каналов [Smith C. 1990]. К нача-

лу эпохи железных дорог гражданские инженеры имели опыт планирования около 18 тыс. км королевских дорог и дорог департаментов, а также разработали обширную систему каналов и водных путей сообщения, строительство которой еще было далеко от завершения [Audiganne 1858: 263]. Не все французские инженеры обучались за государственный счет и затем работали на государство: основанная в 1829 г. частная Центральная школа искусств и ремесел (École Centrale des Arts et Manufactures) готовила инженеров для многих отраслей промышленности, однако большинство инженеров-транспортников были связаны с государством [Weiss 1982: 3].

Финансовые возможности государства. Во Франции государство традиционно играло большую роль в хозяйстве, чем в США и Великобритании, — отчасти потому, что нуждалось в значительных средствах на покрытие военных расходов. По некоторым оценкам, уже в начале XVII в. государство во Франции собирало в 4 раза больше налогов, чем в Великобритании ([Birnbaum 1979: 63]; иная позиция представлена в работе [Tilly 1986]). В конце XVII в. Ж.-Б. Кольбер, генеральный контролер финансов при Людовике XIV, проводил политику одновременного поощрения экономического роста и увеличения доходов государства за счет таких мер, как установление протекционистских таможенных тарифов, поощрение промышленников, внедрение технологических новшеств в сельском хозяйстве и государственное финансирование транспорта [Zeldin 1977: 1044; Kesselman 1977; Tocqueville 1955: 41; Shonfield 1965: 77; Токвиль 1997: 37–38]. Кольбер и Людовик XIV полагали, что военные и хозяйственные достижения Франции возвеличивают монархию и обогащают монарха. При *Старом порядке* государство не просто отождествлялось с королем («Государство — это я»); все королевство стало рассматриваться как владение короля («Государство *принадлежит* мне») и, следовательно, как сфера его ответственности [Rowen 1961]. Сложившаяся в итоге система распределения капитала, в отличие от США, была централизованной и находилась под контролем государства.

Неотъемлемой частью этой системы государственного регулирования хозяйственной жизни стала практика строительства и последующей эксплуатации каналов и шоссе силами го-

сударства с целью стимулировать торговлю и расширить возможности военных перевозок. В 1666 г. Кольбер убедил короля в необходимости поддержать строительство будущего Южного канала, и с тех пор государство руководило строительством каналов общегосударственного значения [Pilkington 1973]. Кроме того, при Людовике XIV на постройке «королевских дорог», соединявших Париж с отдаленными областями королевства, применялся принудительный труд (дорожная повинность крестьян) — и это во времена, когда в прочих странах строительство дорог считалось делом местных властей и сферой частных интересов; в США и почти через 200 лет, в середине XIX в., строительство и эксплуатация шоссейных дорог по-прежнему считались уделом частных лиц.

Кольбертизм стал наивысшей точкой эволюции политики активной роли государства в развитии хозяйства, однако ключевые принципы этой системы сохранились и в XIX столетии. Пьер Лежандр так охарактеризовал сложившуюся в XIX столетии ситуацию: «Наша система управления хозяйством сложилась не во времена Наполеона; точнее будет сказать, это произошло при Людовике XIV» [Legendre 1968: 385]. Особое влияние кольбертизм оказал на финансовый сектор французской экономики. Активная финансовая деятельность государства на протяжении XVIII в. обусловила относительное отставание сектора частного финансирования. Во Франции государство финансировало и несло риски хозяйственной деятельности в тех сферах, которые в других странах считались уделом частных инвесторов. Государство осуществляло важнейшие инфраструктурные проекты, такие как строительство шоссе и каналов, национализировало важные отрасли, такие как выращивание табака, и гарантировало прибыльность частных капиталовложений в определенные отрасли, жизненно важные для страны [Lévy-Leboyer 1964: 417]. В результате французский банковский сектор оставался относительно слабо развитым, а банкиры проявляли чрезвычайную осмотрительность при выборе объектов для инвестиций [Ratcliffe 1972: 208]. Для частного финансового сектора одним из последствий активности государства стало формирование особой этики инвестора-буржуа, который ставил стабильность выше рискованной прибыли: французские банкиры были известны

своей склонностью отказываться от возможностей получить высокую прибыль, если для этого требовалось пойти на значительный риск [The Search of France 1963: 6].

Французская политическая культура. Здесь, как и ранее, под политической культурой я подразумеваю не собственно политические цели, а средства достижения целей политики и обеспечения социального порядка, закрепленные в институтах государства. Политическая культура не тождественна политической идеологии. Так, во Франции традиционная политическая культура, наделявшая политическим суверенитетом централизованное государство, не входила в противоречие ни с монархической, ни с республиканской идеологией. Благодаря неизменности институтов управления Франции создалось представление о том, что необходимым условием социального порядка является независимость государства от частных интересов, поскольку только в этом случае государство в состоянии согласовать разрозненные действия граждан, преследующих собственные интересы, и направить их на службу общему благу. Это представление на разный лад выражали в своих трудах Р. Декарт, Ж.-Ж. Руссо и А. де Сен-Симон, однако его истоки несомненно лежат в историческом прошлом Франции. Функция французского абсолютизма состояла в укреплении единства страны и противостоянии внутренним распрям. Эпоха революций лишь укрепила абсолютистское представление о сути политического порядка. По мнению монархистов, усиление политического влияния частных интересов грозило революцией снизу. По мнению республиканцев, усиление влияния частных сторон грозило привести к власти элиту. Таким образом, приверженцы разных политических идеологий придерживались единого принципа политического порядка: «сформулированная Наполеоном теория верховенства государства превосходно сочеталась с теорией демократии. Верховенство государства объяснялось тем, что оно является представителем народа» [Suleiman 1974: 22]. Руссо описывал демократическое государство, правящее на условиях общественного договора, согласно которому индивиды делегировали свой законный суверенитет высшей власти.

Если в США политическим суверенитетом обладали местные общины, то во Франции он и символически, и реально принад-

лежал централизованному государству. Задолго до революции 1789 г. французы наделяли государство экономическим суверенитетом, полагая, что «эффективное управление хозяйственной жизнью нации должно зависеть от концентрации власти в руках небольшой группы особо талантливых людей, контролирующих и направляющих деятельность других». Следовавшая из этого представления парадигма экономической политики предполагала, что для экономического роста необходимы люди, «видящие перспективу и располагающие значительным систематизированным опытом и наделенные властью» [Shonfield 1965: 72].

Как отметил Питер Холл, это представление объединило сразу несколько традиционных идей. Во-первых, это идея о том, что общественные интересы могут быть обеспечены только центральной властью, способной заставить преследующих личный интерес индивидов действовать на благо всему обществу; эта идея сложилась под непосредственным влиянием реалий континентального феодализма и чрезвычайно насущной потребности в централизации военной власти. Во-вторых, это «стойкое убеждение французов, истоки которого видны в характерном для эпохи Просвещения понимании свободы как верховенства закона, что деятельность государства легитимна, если основана на законах» [Hall 1986: 177]. Коротко говоря, в условиях, когда абсолютизм необходим для обеспечения безопасности страны, свободу невозможно обеспечить, защищая права индивидов, как то было в Великобритании; свобода должна следовать из подчинения правилам, ограничивающим абсолютную власть государства. В-третьих, это относительно новая для того времени идея о руководящей роли специалистов-технократов. Чтобы обеспечить одновременно наибольшую справедливость и рациональность решений, государство поручало управление высокообразованным чиновникам, чье положение гражданских служащих и высокая квалификация обеспечивали практическую эффективность и политическую нейтральность публичной политики. Багаж специальных знаний и отделение от политического процесса гарантировали, что государственные бюрократы станут проводить справедливую и в то же время рациональную политику [Ibid.].

В отрасли железных дорог логика французской политической культуры заложила основу принципа современной про-

мышленной организации. В конце XVIII в. публичная политика опиралась на идею о том, что нейтралитет государства в хозяйственных вопросах является залогом его способности к рациональному управлению [Hall 1986: 176]. В XIX столетии во Франции сложилось представление о хозяйственной жизни, согласно которому капиталистическое государство обладает большей властью, чем общество, что обеспечивает его независимость от интересов отдельных групп капиталистов и позволяет действовать в интересах долгосрочной жизнеспособности всей капиталистической системы. В эпоху железных дорог идея государственного дирижизма была перенесена из теории политического порядка в секулярную теорию промышленной рациональности.

Железнодорожная политика

В США промышленная культура и парадигма промышленной политики пережили радикальную трансформацию в ходе XIX в. Во Франции одна и та же парадигма промышленной политики усложнялась и эволюционировала на протяжении всего XIX в. Непрерывная эволюция французской промышленной политики со времени меркантилизма Кольбера стала возможной отчасти потому, что экономическая задача Старого порядка (усиливать монархию, наращивая богатство нации) ничем не отличалась от задачи молодого современного государства — обеспечивать прогресс, наращивая богатство нации. Эта непрерывность эволюции также легче переносилась благодаря тому, что французское государство располагало административными ресурсами, необходимыми для координации хозяйственной жизни и позволявшими избежать провалов политики, имевших место в Соединенных Штатах.

Когда Франция, подобно США, столкнулась с необходимостью сформулировать политику в четырех функциональных сферах развития железнодорожного транспорта, в представлениях французов суть воспринимаемых проблем и набор возможных решений разительно отличались от того, как их видели американцы. В вопросе планирования маршрутов железных дорог французов больше всего заботили согласованность и рацио-

нальность проектируемой системы железнодорожного транспорта. Французы полагали, что независимые предприниматели и местные власти, получив возможность строить линии по своему усмотрению, соорудят некоторое количество не связанных между собой и неудачно сконструированных линий, которые вскоре придут в негодность. Единственным возможным решением считалось государственное планирование как гарантия того, что частные железные дороги образуют согласованную систему, способную удовлетворить нужды нации. В вопросе финансирования французы считали проблематичной идею развития частных инвестиций, опасаясь чрезмерного усиления роли частного бизнеса в этом ключевом секторе экономики. Но если казна пуста, то как государству выполнить свой законный долг — создать инфраструктуру для этого нового вида транспорта? Одно из возможных решений предполагало привлечение частных инвестиций с предоставлением субвенций на право эксплуатации дороги; это решение позволяло сохранить контроль государства над железными дорогами и привлечь в отрасль частный капитал. Другое решение предусматривало государственные гарантии дохода от частных капиталовложений в железные дороги; его достоинством было освобождение государства от необходимости формировать начальный капитал железных дорог. Контролирование бизнесом и рынком технических и управленческих вопросов французы рассматривали как угрозу целостности и качеству всей системы железных дорог. Поэтому государственные технократы монополизировали контроль над всеми техническими и управленческими аспектами деятельности железных дорог, сняв тем самым проблему координации действий различных железнодорожных фирм.

Французы разительно отличались от американцев в своем отношении к ценообразованию и конкуренции в отрасли. Во Франции никогда не разделяли веру американцев в рыночную конкуренцию как способ ускорить развитие отрасли. Напротив, здесь считалось, что конкуренция между частными предприятиями потенциально способна остановить прогресс в отрасли и свести на нет усилия по созданию эффективного железнодорожного транспорта. Чтобы предотвратить дестабилизирующую конкуренцию за пассажиров и грузы, государство

сформировало шесть крупных региональных монополий. Чтобы предотвратить хаос, который мог начаться в результате действий толп эгоистичных предпринимателей, устремившихся бы на открытый рынок, государство отказывалось выдавать концессии на независимые линии. Чтобы не позволить нерациональным рыночным силам руководить работой железных дорог, государство брало на себя эксплуатацию убыточных линий, а позднее — гарантировало доход от всех маршрутов. Публичная политика передавала контроль над всеми вопросами государственным технократам и лишала предпринимателей и рыночные механизмы возможности влиять на ход развития отрасли. Рынки, не способные к разумному расчету, не могли предложить рациональные решения проблем отрасли, равно как от предпринимателей, пекущихся о собственной выгоде, нельзя было ожидать заботы об интересах нации. Чтобы обеспечить эффективную работу отрасли, требовался пристальный контроль специалистов.

Можно ли сказать, что масштабное вмешательство государства в работу железных дорог было рациональным ходом для преодоления экономической отсталости, как то утверждает Александр Гершенкрон [Gerschenkron 1962]? Я полагаю, что вмешательство государства в железнодорожную отрасль, возникшую примерно в 1825 г., непосредственно следовало из предшествовавшей политики государственного опекуинства над транспортной отраслью. Группа государственных инженеров, получивших контроль над железными дорогами, сложилась уже в начале XVIII в.; французское государство начало активно заниматься расширением сети шоссе и каналов задолго до царствования Людовика XIV. Дэвид Ландес полагает, что инженерные школы, получившие распространение во Франции и в некоторых странах континентальной Европы, и есть те «новые институциональные инструменты», появление которых предсказывает концепция Гершенкрона [Landes 1969]. Однако, как указывает Джон Вейс, это утверждение верно лишь в случае, если не «слишком строго определять тот момент, когда отдельные страны начали преодолевать свою “экономическую отсталость”», поскольку французские инженерные школы возникли раньше, чем Франция начала индустриализацию по образцу Великобритании [Weiss 1982: 11–12]. Концепция преодоления «экономической

отсталости» смешивает корреляцию и причинно-следственную связь: исторически сложившиеся государственные институты рассматриваются как возникшие в ответ на вызовы XIX в. Военный абсолютизм обусловил возникновение в странах континентальной Европы сильных государств задолго до промышленной революции в Великобритании.

ПЛАНИРОВАНИЕ

Раннее государственное планирование: 1823–1833 гг.

Как только во Франции оценили важность железных дорог как вида транспорта, вниманием технократов и частных инвесторов завладел вопрос о том, как спроектировать рациональную и логически выстроенную железнодорожную сеть. С самого начала все сходились на том, что решения о размещении железных дорог должны принимать государственные инженеры. Другие варианты вообще не рассматривались. Вопрос был только в том, как именно государственные инженеры станут реализовывать свои планы. В 1820-х годах государственные гражданские инженеры влияли на принятие решений о размещении частных железных дорог, используя свое право выдавать разрешения на строительство и эксплуатацию дорог. Как следствие, штат инженеров получал монопольное право планировать размещение частных железных дорог по всей стране.

Прежде чем во Франции поняли значение железных дорог, частным предпринимателям разрешалось по своему усмотрению строить частные дороги с колеей из железных рельсов для перевозки угля в конных повозках. Первой из зарегистрированных во Франции железных дорог стала линия на конной тяге, открытая в 1782 г. для перевозки угля из шахт Мон-Жени в город Ле-Крёзо. За следующие несколько десятилетий ряд групп предпринимателей построили линии, которые, подобно линии Мон-Жени, эксплуатировались без получения государственных концессий [Lefranc 1930: 301]. Первую концессию получила в 1823 г. группа, строившая линию для перевозки угля между городами Андрезьё и Сент-Этьен и нуждавшаяся в помощи государства в отчуждении частных земель. На протяжении 1820-х годов государственные инженеры уделяли больше

внимания строительству каналов, чем железных дорог — во многом потому, что каналы казались тогда более перспективным видом транспорта. Луи Бекей, руководивший Корпусом мостов и дорог в 1820-х годах, полагал, что каналы станут основой транспортной системы страны, и поэтому железные дороги не привлекали внимания инженеров. Прежде всего, Бекей не видел оснований для государственного руководства железными дорогами, поскольку, в отличие от шоссейной дороги или канала, «железная дорога — это надежная машина, которую лучше всего предоставить частному предприятию» (цит. по: [Smith C. 1990: 666]). Бекей и его коллеги не спешили признать важность этих «безводных каналов» отчасти и потому, что в 1820-х годах государство вело строительство чрезвычайно масштабной системы каналов, и его представители не хотели признавать появление транспортной технологии, которая могла оттеснить водный транспорт на второй план. Даже в 1830-х годах некоторые депутаты утверждали, что железные дороги — всего лишь «дороги для богатых» и никогда не приобретут общенационального значения (цит. по: [Adam 1972: 40]); в 1880-х годах инженеры Корпуса мостов и дорог приступили к реализации нового, также весьма масштабного проекта по расширению системы водного транспорта.

Тем не менее инженеры Корпуса мостов и дорог старались взять в свои руки планирование развития даже такого вспомогательного вида транспорта. На начальном этапе Инженерный корпус стремился обеспечить интеграцию железнодорожной сети в систему водного транспорта, используя две стратегии воздействия на планировочные решения частных предпринимателей. Во-первых, инженеры наметили планы полудюжины маршрутов, которые считали наиболее насущными, и объявили конкурс для частных инвесторов, готовых развивать эти линии. Группа, предложившая самые низкие тарифы, получала монопольную концессию на весь маршрут при условии соблюдения определенных технических требований. По итогам конкурса были выданы концессии на строительство линий Сент-Этьен — Лион и Андресьё — Руан, а линия Тулуза — Монтобан досталась единственной заинтересованной стороне в отсутствие других претендентов. На участие в двух других конкурсах — на строительство линий Париж — Понтуа и Париж — Орлеан — вообще

не поступило ни одной заявки. Инженеры Корпуса мостов и дорог предполагали, что конкурсы позволят обеспечить строительство нужных стране дорог без расходования государственных средств.

Второй стратегией представителей Инженерного корпуса (призванной заставить частных инвесторов строить те линии, которые считали нужными *государственные инженеры*, и предотвратить пустую трату энергии предпринимателей на сооружение линий, которые инженеры не считали нужными) было отклонять почти все заявки на строительство линий, размещение которых выбрали сами частные инвесторы. За 10 лет после 1823 г. представители Инженерного корпуса забраковали более 30 таких заявок, ссылаясь на интересы государства [Villedieuil 1903]. Например, на заявку на линию Руан — Дижон был дан такой ответ: «Там, где уже действует национальная дорога и где вскоре будет проложен искусственный водный путь... невозможно усмотреть... пользу для общества от появления третьего соперничающего маршрута» (цит. по: [Lefranc 1930: 212]). По мнению инженеров Корпуса мостов и дорог, стремившихся обеспечить рациональное использование даже тех ресурсов нации, которыми владели частные лица, все самые необходимые маршруты уже были предусмотрены в плане, и любой новый маршрут стал бы излишним. Впрочем, даже нужный нации маршрут мог оказаться бесполезным для общества, если строительство линии было проведено некачественно. Поэтому инженеры начинали анализ заявки с тщательного изучения технических подробностей представленных на рассмотрение планов. Заявители должны были предоставить подробные чертежи с указанием пересечений всех уровней, а также технических условий на все водоотводы и насыпи; заявки, не содержавшие этих деталей, не принимались к рассмотрению. В заключении по заявке на строительство линии Париж — Руан говорилось: «Итоговый анализ показал, что... представленный план проекта состоит всего из нескольких линий на карте Кассини¹... Государство не может наделить правом на конфискацию земель компанию, предоста-

¹ Карта Кассини — первая полная топографическая карта Франции (соавители — астрономы Цезарь Франсуа Кассини и Жан-Доминик Кассини), опубликованная в 1756–1815 гг. — *Примеч. пер.*

вившую столь неопределенную документацию» (цит. по: [Lefranc 1930: 313]). Частные учредители железных дорог, стремившиеся строить дороги по своему усмотрению, в этот период лишились такой возможности.

Стоит отметить два отличия от практики предоставления разрешений на строительство железных дорог во Франции и в США. Во-первых, во Франции выдачей концессий занимался административный орган, не имевший особого юридического мандата на осуществление такой деятельности. В США выдавать разрешения на строительство имели право только законодательные собрания штата, и ни одно государственное агентство не могло помешать частному инвестору подать заявку в законодательное собрание. Во-вторых, оценка общественной полезности в этих двух странах проводилась по совершенно разным принципам. В США доказательством общественной полезности линии служила ее рентабельность, а признаком рентабельности считалось наличие частных инвесторов. Во Франции государственные служащие подходили к вопросу гораздо шире: оценивалось, будет ли предлагаемая линия обеспечивать оптимальное использование ресурсов нации. Тем самым чиновники утверждали необходимость пристального государственного надзора и руководства в сфере хозяйственной деятельности, чтобы предотвратить попытки отдельных лиц реализовать цели, противоречившие коллективному интересу нации.

Государственное планирование на этапе зрелости

В 1833 г. в системе планирования маршрутов железных дорог произошли изменения, вызванные результатами рассмотрения жалобы, которую подали в парламент претенденты на строительство линии Монтрон — Монбризон, чья заявка была отвергнута по формальным основаниям. Парламент отменил решение Инженерного корпуса, и 7 июля 1833 г. концессия была выдана, однако это решение открыло ящик Пандоры: на беду прочих частных учредителей железных дорог правительство решило пересмотреть принципы проектирования маршрутов железных дорог. Еще в сентябре 1832 г. была назначена правительственная комиссия, призванная определить, какие инженерные

изыскания следует провести государству для проектирования железнодорожного сообщения Парижа с Бельгией, Страсбургом, Марселем, Бордо и Нантом [France, Moniteur Universel 1832]; тем самым правительство выразило готовность передать государственным инженерам полный контроль над планированием железных дорог. Решение по спору о Монбризонской линии побудило ряд частных групп выступить с предложением построить железные дороги почти без финансовой помощи государства. Однако решающим оказалось мнение министра торговли и общественных работ Адольфа Тьера.

В качестве доводов в пользу государственного планирования маршрутов железных дорог использовалась риторика эффективности и политического порядка. Доводы, формулируемые в терминах эффективности, опирались на идею о том, что специалисты Министерства торговли и общественных работ способны видеть дальше, чем отдельные предприниматели и местные власти, учитывавшие только свои частные интересы. Как утверждал Тьер, Инженерный корпус лучше всех справился бы с планированием маршрутов железных дорог; если частные инвесторы стали бы развивать только те маршруты, которые выгодны им самим, то инженеры планировали бы маршруты, выгодные всей нации. Заявление Тьера о том, что оставленные без контроля капиталисты создадут хаотичную сеть не связанных между собой и плохо спроектированных линий, бесполезных для нации, импонировало большинству депутатов и журналистов. Капиталисты, по мнению министра, впустую растратили бы ресурсы нации на реализацию проектов местного значения и оставили бы без внимания развитие общенациональной железнодорожной сети. Запрос на выделение государственных средств на планирование национальной сети железных дорог Тьер обосновал так:

Капиталисты вкладывают капитал то в одно дело, то в другое, не имея общего плана. Действуя так, невозможно создать согласованную систему железных дорог, обслуживающих самые важные направления. Мы хотим помочь вам разрешить эту ситуацию... правительство, в распоряжении которого есть корпус компетентных инженеров, способно самостоятельно провести предварительные изыскания. Правительство может изучить маршруты, оценить затраты, провести подготовительные исследования;

разработав план общенациональной сети, правительство сможет организовать деятельность капиталистов так, чтобы итогом их трудов стала согласованная и надежная транспортная система для всей нации (цит. по: [France, *Moniteur Universel* 1833, vol. 86, nr. 120: 1206]).

В свою очередь, утверждал Тьер, тщательно продуманные планы, подготовленные специалистами Корпуса мостов и дорог, привлекут предпринимателей, которые построят железные дороги без привлечения государственных средств: «Мы можем надеяться, что после завершения изысканий получим множество заявок на каждую линию» (цит. по: [Ibid.]).

Сосредоточение планирования в руках инженеров также позволяло избегать нерациональных решений, связанных с созданием дублирующих и избыточных линий. Инженеры полагали, что участие местных групп интересов в планировании нарушит согласованность национального плана, и потому предусмотрительно приняли меры по ограничению доступа частных групп к такому планированию. Для этого инженеры отказывали в выдаче разрешений на строительство линий, не предусмотренных национальным планом. Более того, в результате их чрезмерной придирчивости при рассмотрении заявок на строительство предусмотренных планом линий отсеивались все, кроме самых целеустремленных и упорных претендентов. Когда в сентябре 1832 г. Эмиль Перьер подал заявку на строительство спроектированной инженерами линии Париж — Сен-Жермен, инженерам понадобилось 3 года и 14 различных запросов и изысканий, прежде чем они рекомендовали парламенту выдать запрошенную концессию. Как сообщает 3500-страничный официальный отчет генерального инспектора железных дорог Альфреда Пикара, в 1833 г. палата депутатов приняла решение, призванное воспрепятствовать участию местных властей в планировании и сооружении железных дорог:

Строительство железных дорог — за счет средств государства или частных фирм, с взиманием или без взимания пошлин, с субсидированием из казны или без такового, с конфискацией общественных земель или без таковой — разрешается вести только при наличии официального разрешения, выдача которого возможна только после административного расследования [Picard 1887, vol. II: 25].

С этих пор местные и региональные власти могли выдавать разрешения на строительство любых линий (даже тех, что строились на частные средства и проходили по частной земле) исключительно с разрешения министерства и палаты депутатов.

Уверенность инженеров в том, что участие местных властей может лишь повредить рациональному планированию железнодорожной сети, распространялось и на попытки властей лоббировать свои интересы в этой сфере на государственном уровне. Инженеры вскоре перестали удовлетворять обращения городов, просивших предоставить им доступ к железной дороге. Так, была отклонена просьба жителей Версаля о строительстве станции на линии Париж — Орлеан: хотя, по оценке специалистов Корпуса мостов и дорог, ее наличие способствовало бы удвоению объема перевозок по линии, предпочтение отдали прямому маршруту, который был короче на 16 км [Dunham 1941: 17]. Полагая скорость передвижения важнейшим преимуществом железных дорог, инженеры Корпуса мостов и дорог также оставили без внимания обращение города Руана с просьбой о строительстве станции на линии, соединявшей Париж с побережьем: «Принципиально важно, чтобы маршруты железных дорог были максимально приближены к прямой линии, соединяющей конечные точки пути»; как в ответ заметил еженедельник «Французский курьер» («*Courrier Français*»), министерство проектировало линии, «несколько схожие с путем полета вороны», и упускало из виду возможность повысить объем перевозок за счет строительства промежуточных станций (цит. по: [Lefranc 1930: 327]). В палате депутатов также с подозрением относились к участию местных властей в планировании: попытки депутатов от Жиронды и Луары добиться включения своих регионов в государственный план железных дорог привели к тому, что палата приняла закон о передаче полного контроля над их планированием Корпусу мостов и дорог в целях предотвращения вмешательства политиков в дальновидные рациональные планы инженеров [Ibid.: 321].

Помимо заявлений о склонности частных инвесторов и местных властей гнаться за своими мелкими интересами без учета долгосрочных нужд Франции, технократы и депутаты также нередко утверждали, что проектировать железные дороги способны только государственные инженеры. Наличие у государ-

ственных инженеров опыта планирования и сооружения около 29 тыс. км королевских дорог, 24 тыс. км дорог департаментов и еще не законченного к тому времени строительства обширной системы каналов определенно укрепляло уверенность французов в том, что инженеры лучше всех справятся с проектированием национальной системы железных дорог [Price 1983: 37; Pilkington 1973; Caron 1979: 69]. Многие полагали, что на государственной службе состоят самые талантливые французские инженеры. Немецкий наблюдатель писал в конце XIX в.:

Ни в одной из стран административное устройство не способствовало развитию железных дорог более, [чем во Франции]... и благодаря компетентности их инженеров, которые, получив в проникнутых военной дисциплиной высших школах одновременно инженерное и административное образование, накопили значительный практический опыт в проведении масштабных общественно значимых работ — строительстве каналов, плотин, портов и дорог национального значения (цит. по: [Kaufmann 1900: 6]).

В 1830-х годах такого же мнения придерживались и многие французы; государственные инженеры в ходе оценки проектов, представленных частным бизнесом, не упускали случая подчеркнуть свою высокую квалификацию. Выступая в палате депутатов, Тьер говорил, что подготовленные частными предпринимателями планы зачастую оказываются столь несуразными, что «инженерам Корпуса мостов и дорог приходится переделывать их целиком» (цит. по: [France, Moniteur Universel 1833, vol. 86, nr. 120: 1206]).

Помимо разных вариантов тезиса о большей эффективности государственного планирования, государственные инженеры использовали и другой тезис, увязывавший такое планирование с традиционным для Франции способом обеспечивать политический порядок и внутреннее спокойствие путем последовательного укрепления военного, социального и культурного единства страны. Спроектированная государством сеть железных дорог, соединявшая Париж и провинции, предоставляла уникальную политическую возможность упрочить связи между регионами Франции с разными языками и культурами, стирая региональные различия. В то время многие жители Франции

были привержены своему региону намного сильнее, чем нации в целом. Целью существования французского государства было объединение разобщенных регионов в единую нацию, и для достижения этой цели государству следовало взять под контроль новую технологию. Генеральный инспектор Корпуса мостов и дорог Шарль де Берины заявлял:

Неоспорима важность железных дорог, особенно правильно сконструированных, поскольку, скажем так, их распространение приведет к исчезновению значительных расстояний. Единство Франции, восхищающее чужестранцев и придающее нам силы, упрочится; путешествия умножатся, наше знание возрастет, предрассудки будут истреблены; по мере расширения деловых отношений внутри страны верность жителей наших старейших провинций распространится за пределы земель, где они родились, и вскоре мы станем единой нацией (цит. по: [Kaufmann 1900: 5]).

Спустя 10 лет, в 1837 г., депутат Дюфевр, возглавлявший Комитет по железным дорогам, повторил призыв Берины предусмотреть в государственных планах строительство линий, которые соединили бы Париж с периферией Франции:

Границы старых провинций исчезли; следы их прежних особенностей стерлись; эпоха, когда они отличались друг от друга, прошла и вскоре будет забыта... Объединенные в военных лагерях, в школах, под руководством одних и тех же начальников и под одним флагом, французы Севера станут братьями французов Юга — всё, что способно усилить национальное единство, должно получать высочайший приоритет (цит. по: [Picard 1887, vol. I: 123]).

Уже в 1830-х годах французы заметили связь своего политического порядка и способа обеспечения экономической эффективности, который резко отличался от того, что мы видели в США. Базой для дискуссий о планировании и системе выдачи разрешений в США служила идея активности местных властей как основы политического порядка и как рационального способа ускорить экономический рост. Во Франции в спорах о планировании рациональной стратегией укрепления политического порядка и ускорения роста считалось централизованное государственное управление.

Тьер и его сторонники одержали верх, и 27 июня 1833 г. решением палаты депутатов Министерству торговли и общественных работ были выделены 500 тыс. франков на подготовку национального плана развития железных дорог. К 1835 г. инженеры Корпуса мостов и дорог, исполняя решение комиссии 1832 г., завершили работу над планом пяти основных линий общей протяженностью 3,6 тыс. км. В то же время Корпус мостов и дорог объявил мораторий на выдачу железнодорожных концессий, чтобы предотвратить строительство линий, которые не имели бы решающего значения для создания национальной сети. Например, заявка на линию Париж — Руасси получила следующий ответ: «Администрация не может допустить, чтобы контроль над дорогами, ведущими в столицу, захватили те, кто не учитывает общих интересов страны» (цит. по: [Lefranc 1930: 323]).

Первый вариант плана разработал Эмиль Легран, назначенный в июне 1832 г. директором Корпуса мостов и дорог и проработавший в этой должности 15 лет. Ключевым в этом плане было слово «эффективность». В основу плана, предусматривавшего создание во Франции радиальной системы железных дорог, легли три нетипичные идеи об эффективности этого вида транспорта. Во-первых, Легран и его коллеги проектировали линии, соединявшие второстепенные города с Парижем по максимально прямому маршруту. Они полагали, что эффективная транспортная система должна обеспечивать прямую доставку пассажиров и грузов из менее значимых городов в Париж. Поэтому вместо линий, которые блуждали бы по всей стране и проходили бы через возможно большее число городов, инженеры проектировали спрямленные магистрали, соединявшие Париж с центрами провинций, и второстепенные ответвления от них к менее значимым городам. Во-вторых, инженеры не стремились установить латеральные связи между крупными городами провинций, поскольку их главной целью было соединить периферийные регионы с Парижем. Поэтому из первоначального плана, подготовленного генеральным инспектором Бериньи в 1832 г., были изъяты два маршрута между провинциями: «верные наполеоновской идее централизации и заранее уверенные в превосходстве радиальной системы, [государственные инженеры] вычеркнули эти линии как не проходившие через

Париж» [Lefranc 1930: 325]. Проектировщики отказались от строительства магистрали Бордо — Марсель, которая проходила бы по югу Франции и соединяла западные и восточные провинции, а также от линии Страсбург — Лион, которая проходила бы на востоке страны и связывала северные и южные регионы. В-третьих, поскольку цель заключалась в установлении сообщения провинций с Парижем, проектировщики не ставили перед собой задачи облегчить перевозки *транзитом* через Париж. В столице у каждой магистрали была своя конечная станция, так что пассажиров и грузы, следовавшие из одной провинции в другую, приходилось перевозить по Парижу гужевым транспортом к конечной станции другой магистрали. Эта система поразительно соответствовала структуре политической власти во Франции: в Париже пребывает суверен и отсюда осуществляется прямое политическое управление провинциями. Централизация французской политической системы породила план самой централизованной железнодорожной сети в мире.

Политические пертурбации 1830-х годов отложили принятие парламентом закона о национальном плане железных дорог. Каждое правительство из череды сменившихся в те годы успевало лишь создать комитет депутатов по рассмотрению этого предложения министерства, но свержалось ранее, чем успевало принять полноценный закон о железных дорогах [Dunham 1941: 22]. Тем не менее в 1835 г. инженеры Корпуса мостов и дорог начали готовить основу для реализации своего плана, рекомендовав палате начать выдачу концессий на строительство отдельных участков. В 1842 г. палата депутатов наконец-то придала статус закона национальному плану, пересмотренному в 1837 г. с учетом поправок Комитета по железным дорогам под председательством депутата Дюфевра. Этот закон предусматривал строительство восьми основных линий, которые должны были охватывать всю страну, с отправной точкой в Париже; общая протяженность путей составила 3,6 тыс. км [Dunham 1941]. Линия Бордо — Марсель вновь была включена в план, но теперь как маршрут, соединявший Париж с Марселем (более прямой маршрут сочли непрактичным). На протяжении следующего десятилетия инженеры Корпуса мостов и дорог выдали десятки концессий частным компаниям на строительство отдельных участков этой системы.

Железные дороги местного значения. По сравнению с США, где правительства штатов и местностей участвовали в планировании почти всех железных дорог, представляется поразительным последовательное стремление Франции отстранить местные власти от участия в планировании железнодорожных маршрутов. В то же время французское государство проектировало короткие железнодорожные и трамвайные линии местного значения, включая линии протяженностью менее 20 км, для постройки которых, согласно закону 1833 г., не требовалась санкция палаты депутатов. Первое разрешение палаты на строительство трех линий местного значения было выдано в Эльзасе в 1836 г. На протяжении нескольких следующих десятилетий заявки на строительство вспомогательных линий местного значения подавались редко, поскольку еще не были достроены магистральные линии, но к 1865 г. интерес к ним возрос, и палата депутатов передала контроль над местными линиями префектам, назначавшимся из центра. Департаменты, коммуны и отдельные предприниматели были лишены права строить даже частные линии для перевозки угля на частной земле без согласия на то генерального совета префектуры. Более того, право отчуждения частных земель, в котором практически всегда возникала необходимость, могло применяться только после решения национального Государственного совета, подтверждавшего общественную полезность проекта [Kaufmann 1900: 110; Picard 1918: 23]. Контроль над тарифами и работой железных дорог был поручен местному префекту. Таким образом, региональные правительства могли планировать даже самые малозначительные из вспомогательных линий только под пристальным контролем назначавшегося из центра префекта и только по согласованию с Государственным советом [Kaufmann 1900: 109; Doukas 1945: 109].

Корректировка и расширение национального плана. Национальный план, принятый палатой депутатов в 1842 г., подвергался существенной переработке в 1852, 1859 и 1883 гг., когда проводилась реорганизация железных дорог. Новые версии плана никак не затрагивали монополии инженеров на планирование маршрутов и почти не меняли основных направлений, которые должна была обслуживать транспортная система. В 1852 г. правительство Наполеона III вернулось к плану начала

1830-х годов, который предусматривал строительство шести магистральных линий с отправной точкой в Париже. По плану предполагалось создать шесть региональных монополий (подробнее мы рассмотрим их ниже), которые должны были обслуживать географически изолированные регионы. Каждая монополия получала контроль над всеми вспомогательными линиями в своем регионе и руководила их строительством в соответствии с указаниями государственных инженеров. Пять из шести линий расходились в разных направлениях из Парижа, а шестая линия возникла после разделения юго-западной линии между двумя регионами. С 1852 по 1862 г. частные фирмы получили концессии на строительство Северной, Восточной и Западной сетей, сетей Париж — Орлеан, Париж — Лион — Средиземное море и Южной сети. Планы 1859 и 1883 гг. расширили железнодорожную сеть за счет добавления ответвлений второго и третьего порядка, но почти не изменили маршрутов основных направлений.

В целом, в отличие от США, во Франции основную проблему проектирования железных дорог видели не в том, чтобы дать местным правительствам и частным инвесторам возможность участвовать в планировании. Американцы полагали, что наилучшей стратегией будет разрешить правительствам местных общин и штатов, при участии частных учредителей железных дорог, конкурировать за право планировать и строить линии, которые, по их мнению, должны были принести им процветание. Французы заботились о том, чтобы разработать рациональный и согласованный план национальной сети железных дорог, и полагали, что участие в этом частных предпринимателей и местных властей лишь повредит реализации эффективного плана. В отличие от американцев, французы не считали, что предприниматели, выразившие готовность строить железные дороги на собственные средства, будут способствовать дальнейшему развитию транспорта; напротив, французы видели в инициативе частных инвесторов возможную угрозу усилиям государства, прилагаемым к созданию согласованной сети. В Великобритании на эту проблему в сфере планирования тоже смотрели иначе. Парламент больше всего беспокоился о том, как предотвратить нарушения прав собственности, связанные со злоупотреблениями правом государства отчуждать частные

земли; такая угроза возникала в случаях, если учредителям железных дорог было выгоднее спекулировать землей, а не строить железную дорогу. Французских бюрократов вопрос защиты землевладельцев от чрезмерных государственных конфискаций заботил куда меньше; они прежде всего стремились избежать ситуации, когда частные инвесторы используют земли, труд и капитал нации на строительство линий, не приносящих пользы обществу. Пожалуй, наибольшее отличие французских политиков от политиков США и Великобритании состояло в том, что первые никогда не рассматривали железные дороги как сферу, где уместна частная инициатива.

Во Франции видели только одно решение проблемы проектирования железнодорожной сети. С того момента, как французы поняли значение железных дорог, они не рассматривали никаких альтернатив государственному планированию. Французы в буквальном смысле ни разу не подпустили частные фирмы к планированию маршрутов магистральных железных дорог. Как писал в 1838 г. сторонник идей Сен-Симона Анри Фурнель,

Поразительный факт! В тот день, когда идея создания системы железных дорог во Франции укрепилась достаточно, чтобы были начаты предварительные работы по ее осуществлению, никто не только не оспорил вмешательства правительства, которому принадлежала честь начать все предприятие, но и не предложил поручить проведение изыскательских работ одной или нескольким частным компаниям: все единодушно согласились с тем, что только государство способно подняться над местными интересами и действовать исключительно в общих интересах (цит. по: [Lefranc 1930: 321]).

На начальном этапе дискуссий французы рассматривали железнодорожную политику через призму военного абсолютизма: только централизованное государство в силах поступиться частными интересами во имя целей всей нации. Политическая философия Руссо отразила эту теорию государства: предполагалось, что политический порядок возник в результате отказа людей от своего естественного суверенитета в пользу централизованного государства, способного действовать в коллективных интересах. Во Франции не допускали и мысли о чем-то хотя бы

отдаленно напоминавшем американский капитализм соперничающих штатов. Французское государство оставило регионам лишь видимость влияния на планирование железнодорожных маршрутов. Местные власти не имели ни права выдавать концессии независимо от решений центра, ни возможности влиять на решения центра. В итоге ордонанс о концессии на линию Сент-Этьен, подчиняясь правилам, сообщал, что правительство следует совету местной палаты советников по вопросам искусств и ремесел, но забывал упомянуть, что в палате обсуждался протест местных владельцев дилижансов и барж, чей бизнес из-за железных дорог оказался под угрозой [France, Bulletin des Lois 1823, 7th sér., vol. 16, nr. 591: 193; Lefranc 1930: 305].

Наконец, даже беглое сравнение наглядно показывает, что ранняя политика Франции в сфере транспорта способствовала формированию основных групп интересов, принявших участие в начальном этапе дискуссий о железнодорожном планировании. В США политика федерализма обусловила формирование групп интересов по региональному, а не по отраслевому принципу; эти группы объединяли промышленников, торговцев и фермеров, более других заинтересованных в развитии каналов и железных дорог. В Великобритании из-за легкости получения концессий на развитие общественного транспорта сформировалось мощное антижелезнодорожное лобби в лице владельцев каналов. Во Франции практика строительства каналов и шоссе государством обусловила возникновение слоя гражданских инженеров-транспортников, представители которого составили отдельную группу интересов, заинтересованную в ускоренном распространении железных дорог по тем же самым причинам, которые ранее побуждали их бороться за расширение сети каналов. Таким образом, публичная политика сформировала в США региональные группы интересов, ратовавшие за развитие железных дорог, в Великобритании — отраслевую группу интересов, настроенную против железных дорог, а во Франции — группу технократов, заинтересованную в развитии железных дорог. Эти группы стали самыми заметными участниками начального этапа дискуссий о развитии железных дорог, тогда как сами потенциальные строители железных дорог в дебатах почти не участвовали.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

В США предметом дискуссий о финансировании железных дорог был вопрос о том, кому следует передать контроль над экономикой. Поскольку политическую власть символизировали индивид и его местная община, американцы полагали, что обеспечение права индивида и общины на самоопределение гарантирует и экономический порядок. Они считали, что федеральное правительство должно предоставить частному бизнесу и местным правительствам возможность самим планировать и финансировать строительство железных дорог. Символическая репрезентация политического порядка во французском государстве была совершенно иной, и, как следствие, французские дебаты по поводу финансирования железных дорог носили другой характер. Поскольку институты наделяли суверенитетом централизованное государство, французы сомневались в том, вправе ли оно делегировать свою ответственность за состояние транспортной системы частным хозяйственным акторам. В США федеральное финансирование железных дорог рассматривали как угрозу целостности политического строя. Во Франции угрозу политическому строю видели в установлении *частного* господства в сфере железных дорог. Коротко говоря, в восприятии французов проблема финансирования железных дорог состояла в том, чтобы снять с государства часть расходов на проектирование и строительство, сохранив за ним контроль над развитием отрасли; в восприятии американцев проблема заключалась в том, чтобы определить, как государству стимулировать развитие, не ограничивая полномочий частного капитала.

Представление французов о финансировании железных дорог было задано историей французского государства, готового пожертвовать интересами частных акторов ради общественно значимых целей. Считалось, что в интересах общества государство должно навязывать порядок индивидам. Напротив, и в США, и в Великобритании общественный интерес рассматривали как сумму индивидуальных интересов, так что достижение каждым индивидом личной цели обеспечивало реализацию коллективных целей.

Во Франции проблема упорядочивания деятельности частного бизнеса решалась с помощью разнообразных политических

мер — от строительства и эксплуатации железных дорог государством до совместного государственно-частного строительства дорог с дальнейшей их эксплуатацией частными фирмами. Поскольку французская политическая система состояла из независимых, движимых личными интересами частных акторов, действия которых ограничивались и направлялись государством, французские граждане полагали, что их хозяйство также должно состоять из независимых участников, действующих под опекой государства. В результате складывалась парадигма политики, в которой ключевыми составляющими промышленной рациональности стали частная инициатива и государственное руководство.

Французские политические традиции взывали к государству как к защите от усиления власти посреднических частных групп, которые могли захватить власть над гражданами. Схожим образом, защита от возникновения сильных и независимых хозяйственных акторов вскоре стала неотъемлемой частью идеологии Французской республики и французской экономической мысли. Подобно тому, как в США политический идеал хозяйственной свободы был встроен в парадигму промышленной политики, которая противостояла «ограничениям торговли» и защищала рыночную конкуренцию, во Франции политический идеал прямой связи между гражданами и государством, свободной от посредничества частных интересов, был встроен в парадигму промышленной политики, которая препятствовала вмешательству сильных хозяйственных акторов в дела государства, опекавшего частные предприятия.

Дебаты о том, какими должны быть железные дороги — государственными или частными

Дискуссии в парламентских комиссиях 1837 и 1839 гг. по изучению железных дорог отразили типичный для французов взгляд на роль государства и частного бизнеса в железнодорожной отрасли. В конце 1830-х годов считалось общепризнанным, что только государство обладает видением, пониманием коллективной цели и техническими возможностями для проектирования согласованной рациональной железнодорожной сети. Поэтому основные споры об особенностях данной отрасли развернулись

вокруг вопроса о том, кто именно должен строить и эксплуатировать железные дороги, спроектированные государственными инженерами. Состав участников этих дискуссий сильно отличался от разношерстных групп учредителей и местных властей, обсуждавших в муниципалитетах и легислатурах США вопросы финансирования железных дорог. Практика государственного строительства инфраструктурных объектов сформировала во Франции сильную группу государственных технократов, опиравшихся на традиции военного инженерного дела. Предприниматели, занимавшиеся железными дорогами, нанимали частных инженеров для выработки аргументов в свою защиту; таким образом, во Франции доступ к обсуждению вопросов финансирования железных дорог давали технические знания, а не политическое влияние. Но судьба французских железных дорог была предreshена еще до дискуссий 1830-х годов. С 1833 г. все разрешения на строительство, начиная с линии Монтрон — Монбризон, содержали условие о срочности концессии и обязательство вернуть железную дорогу государству спустя 99 лет.

Доводы в пользу государственных железных дорог. Жан-Поль Адам, автор выдающегося исследования, посвященного начальному этапу дискуссий о политике в сфере железных дорог во Франции, так описывает центральный довод в пользу государственных железных дорог: «в создании всех важнейших транспортных систем видели одно из правомочий суверенного государства, которое также было обязано обеспечить полезность этих видов транспорта для общества» [Adam 1972: 29]. На начальном этапе дискуссий депутаты считали основой величия Франции ее неуклонное следование политике усиления государства. Они полагали, что активная роль государства отличает Францию от прочих стран и что сохранение ее могущества обеспечивается благодаря государственной координации частной деятельности. Сторонники стейтизма считали, что принципы, на основе которых управляется Франция, недвусмысленно обязывают государство установить контроль над новой технологией транспортного сообщения. Один из членов первой Комиссии по железным дорогам заявлял:

Мое мнение... основано на фундаментальном принципе, лежащем в основе великого успеха Франции... Мы рассматриваем транспортные магистрали как неотчуждаемую общественную

собственность государства. И во Франции государство несет обязанность по строительству путей, соединяющих отдаленные провинции королевства (цит. по: [Adam 1972: 29]).

Эти депутаты настаивали на том, что государство не может, будучи в здравом уме, передать контроль над транспортом частному сектору. Один из депутатов говорил: «Государство имеет право и обязанность строить все основные железные дороги так же, как строило королевские дороги, и я не думаю, что оно может делегировать это право суверена [лишь из-за финансовых затруднений казначейства]» (цит. по: [Ibid.: 31]).

Помимо тезиса о том, что развитие транспортной инфраструктуры входит в обязанности государства, сторонники государственных железных дорог утверждали, что только государство действует в интересах общества, и только оно в состоянии создать систему железных дорог и эффективно управлять ею, принося пользу всей нации. Этот довод звучал еще в царствование Людовика XIV, когда политика Кольбера ставила превыше всего качество производимых товаров и услуг, что разительно отличалось от свойственного Великобритании акцента на производительности. Кольбер полагал, что качество всегда является «определяющим фактором»; а там, где гарантии высокого качества ценятся выше снижения издержек, возникают веские доводы в пользу государственного регулирования промышленности [Shonfield 1965: 78–79]. Государственные инженеры хотели видеть во Франции лучшие железные дороги в мире, и единственным способом убедиться, что для этого делается все необходимое, было строить железные дороги самим. Французские инженеры полагали, что в отсутствие постоянного надзора над строителями и операторами железных дорог Франции достанется система плохо выстроенных и неэффективно управляемых железных дорог. Стоило ли придавать столь большое значение расходам, если на кону было создание транспортной системы, призванной удовлетворить потребность нации в военных и коммерческих перевозках?

Эта система железных дорог оказалась бы под угрозой, если бы государство позволило предпринимателям, которых интересовала только прибыль, распоряжаться строительством и эксплуатацией железных дорог. Как утверждал один из депутатов,

государство «может и обязано идти на жертвы, от которых воздерживаются частные компании, не имеющие ни целью, ни мотивом» создание линий, приносящих пользу нации безот- носительно к затратам на их строительство (цит. по: [Adam 1972: 30]). Государство не должно отказываться от разумных расходов на строительство железных дорог. Депутаты называли частные группы, выражавшие намерение строить железные до- роги, не иначе как «расточителями благосостояния граждан, спекулирующими финансами нации, и мошенниками всех ма- стей» и требовали от государства принять на себя руковод- ство строительством железных дорог, чтобы гарантировать их успешность (цит. по: [Ibid.: 40]).

Депутаты утверждали, что частные подрядчики будут стре- миться удешевить строительство линий, что обернется пустой тратой ресурсов нации. Они описывали хозяйство нации как игру с нулевой суммой, указывая, что французам в любом случае придется оплачивать строительство железных дорог, и неважно, будут ли это казенные деньги или средства фондового рынка. Поэтому считалось безрассудством поручать строительство частным фирмам, которые будут стараться сократить расходы и выжать наибольшую прибыль. Как заявил один из депутатов, «выдача концессий по сути своей — опасная практика; незави- симо от того, справляется ли концессионер со своей задачей, ее должна избегать нация, готовая нести расходы на сооружение железных дорог, но не готовая платить больше необходимого» (цит. по: [Ibid.: 32]). В конечном счете, рассуждали они, частные дороги обойдутся нации дороже их фактической стоимости, поскольку борьба за получение концессий по конкурсу способ- ствует ухудшению качества строительства; возведение дорог силами частных лиц увеличит расходы, а частные подрядчики в стремлении сэкономить исказят разработанные инженерами планы эффективных железных дорог. Как утверждал Тьер, «ду- мающие только о немедленной прибыли, они откажутся от за- данного маршрута, чтобы избавить себя от расходов или чтобы получить большую прибыль» (цит. по: [Smith C. 1990: 670]).

В дискуссии о государственном либо частном финансирова- нии линии Бейон — Бордо директор Корпуса мостов и дорог Эмиль Легран заявил, что частные спонсоры способны построить надежную дорогу только в том случае, когда государство обес-

печивает компенсацию затрат. Таким образом, правительство с тем же успехом может строить дорогу своими силами:

Для инженеров предпочтительнее строительство на основе прямого финансирования из средств казны... государство получит множество косвенных преимуществ от открытия железной дороги через земли Гаскони... Если концессионерам приходится выполнять сложные и продолжительные работы, они не могут обойтись без крупной субвенции, а это лишает метод выдачи концессий его главного преимущества — полностью или по большей части освободить государство от расходов (цит. по: [Lefranc 1930: 323]).

Какой смысл разрешать частному бизнесу строить железные дороги, если государство лучше подготовлено для этой задачи и если в конце концов ему, так или иначе, придется нести расходы — в виде субвенций или затрат на исправление плохо построенных линий?

Доводы в пользу частных железных дорог. Самый убедительный аргумент в пользу частных железных дорог был прост: в обозримом будущем государство не сумеет изыскать средства на финансирование строительства железных дорог. В 1840 г. президент Государственного совета Адольф Тьер утверждал:

Есть один несокрушимый аргумент против государственного строительства... сегодня, когда наши важнейшие общественные работы не закончены, а наши военные проекты еще не начаты, я считаю невозможным требовать у законодателей 5 или 600 миллионов на проведение других общественных работ (цит. по: [Peyret 1949: 203]).

Помимо прагматиков, стремившихся быстрее приступить к строительству железных дорог, не дожидаясь решения казначейства о выделении государственных средств, некоторые специалисты заявляли, что строительство и эксплуатация этих дорог силами частного бизнеса под строгим контролем государства обойдется нации дешевле, чем создание общественной железнодорожной системы. Они утверждали, что использование частной инициативы позволит сделать стоимость строительства ниже, чем у государственного предприятия. Стремление увеличить прибыль заставит частных предпринимателей искать наименее дорогостоящие решения вопросов конструирования,

строительства и эксплуатации; напротив, государственные инженеры не раз демонстрировали свое безразличие к величине расходов. Инженеры Корпуса мостов и дорог построят образцовые железные дороги, но их высокие стандарты строительства поднимут его стоимость до небес. Депутат Жобер отмечал: «Хотя у инженеров [Корпуса мостов и дорог] есть технические знания, они лишены деловой хватки. Когда они берутся за крупные инфраструктурные проекты, то всегда реализуют их самым дорогим из возможных способов» (цит. по: [Adam 1972: 31]). Сторонники частных железных дорог указывали на опыт успешной работы предпринимателей в Великобритании и утверждали, что личный интерес частных концернов побудит их грамотно строить и эффективно управлять железными дорогами. В 1838 г. депутат Лежентиль обратился к членам своего комитета с риторическим вопросом: не окажется ли так, что «частные компании построят линии быстрее и с меньшими затратами, чем государство». Такое же мнение высказал депутат Билло, который заявил: «как строитель, государство не превосходит частные компании ни в скорости, ни в стоимости работ» (цит. по: [Ibid.: 39]). В те годы комитеты прислушивались к доводу о том, что частные фирмы сумеют построить железные дороги с меньшими затратами, и, конечно же, сами компании всячески подчеркивали это преимущество. В «Служебной записке монсеньору министру общественных работ от 1839 г.» («Memoire adressé à Monsieur des Travaux Publics») от компании, претендовавшей на строительство линии Париж — Руан, говорилось:

Частные промышленники с готовностью поддерживают прогресс, поскольку он составляет основание их успешности. Они без устали проводят исследования и готовят отчеты. Нет таких методов ускорения и экономии, которые бы они не изучили и не испытали в своей работе (цит. по: [Leclercq 1987: 163]).

Однако этот довод не исключал государственной опеки над отраслью. В том же самом документе далее говорится о преимуществах государственного регулирования частных предприятий: «чтобы добиться успеха, частная отрасль нуждается в постоянном контроле» (цит. по: [Ibid.]). В целом сторонники частного строительства полагали, что государство должно указать направление развития отрасли, а частный бизнес лучше подходит

и более мотивирован к тому, чтобы управлять линиями с большей выгодой и эффективностью. В 1842 г. другой сторонник частных железных дорог заявлял, что частные компании должны иметь возможность решать, когда и в какой последовательности строить запланированные государством линии, опираясь на экономические соображения: «Предоставьте инстинктам капиталистов возможность выбирать самые прибыльные маршруты» и строить их первыми (цит. по: [Leclercq 1987: 162]).

Идея о способности предпринимателей сыграть важную роль в рационализации экономической жизни была в те годы довольно новой для Франции. Представление о том, что *эффективность* в наибольшей степени определяется прибыльностью, а не качеством товаров или надежностью услуг, не получило распространения среди специалистов Политехнической школы вплоть до середины XIX в. И еще только начинала складываться риторика, которую Уильям Редди назовет культурой рынка [Reddy 1984]. В отличие от британского мировоззрения, в мировоззрении французов XIX в. рынки, предприниматели и ценовая конкуренция никогда не выступали в роли важных стимулов экономического роста. Даже в британской мысли термин *laissez-faire* и связанное с ним понятие важности предпринимательской инициативы широко распространились лишь в 1830-х годах, хотя в работах Адама Смита это понятие было выражено с полной определенностью. Поэтому нет ничего удивительного в том, что в годы, когда во Франции шло обсуждение стратегии финансирования железных дорог, полноценная риторика частной инициативы еще не сложилась.

В 1838 г. в дискуссию об эффективности частного финансирования и строительства железных дорог вступили инженеры Центральной школы — частной французской инженерной академии. Во Франции, как и во всех западных странах, в профессиональном сообществе инженеров велись споры о достоинствах двух соперничавших стратегий проектирования железных дорог. Первая стратегия, которой отдавали предпочтение в Пруссии и США, предписывала приспособлять путь к особенностям рельефа местности: устраивать подъемы и спуски на холмах и в низинах, обходить горы и по возможности избегать пересечений с водными препятствиями. Вторая стратегия, которую отстаивали французские государственные инженеры, предписывала приспособлять местность к сооружению пря-

мого пути на одной и той же высоте: срезать холмы, заполнять низины, строить туннели через горы и мосты, реки и озера. Легран и Инженерный корпус настаивали на том, что вторая стратегия, несмотря на высокие затраты на начальном этапе, в долгосрочной перспективе повысит скорость перевозок и снизит расходы на топливо.

В 1838 г. инженеры Центральной школы при поддержке частных предпринимателей выступили против идеи Леграна о государственных железных дорогах, показав, что строительство системы железных дорог по плану государственных инженеров обойдется вдвое дороже запланированного 1 млрд франков и поэтому является запретительно дорогим [Smith C. 1990: 671]. Когда в 1842 г. Легран предложил проект радиальной сети железных дорог, против этой идеи снова выступил представитель Центральной школы Август Пердонне: привлекая данные по Великобритании и Бельгии, он показал, что дорогостоящие стандарты строительства, установленные государственными инженерами, почти не уменьшают затрат на эксплуатацию сети. В 1837 г. Пердонне прочел первый в мире курс по инженерии железных дорог; будучи главным инженером железной дороги Париж — Версаль, он хорошо разбирался в практических инженерных вопросах [Weiss 1982: 141]. Такие элементы, как двойной путь, сглаженные уклоны и большие радиусы поворота, существенно повышали стоимость проекта по сравнению с запланированной. Более того, незначительная экономия на сокращении задержек, снижении расхода топлива и повышении скорости не покрыла бы затрат компаний на следование этим стандартам. Поэтому Пердонне утверждал, что государство должно разрешить компаниям устанавливать их собственные технические стандарты, как это было сделано в других странах; а компании естественным образом выберут наиболее экономичный способ строительства [Smith C. 1990: 674]. В 1848 г., на этот раз под знаменами либерализма Второй республики, инженеры Центральной школы в очередной раз призвали государственных инженеров упростить стандарты строительства, чтобы удешевить сооружение железных дорог. В этот раз частные инженеры не оспаривали права государственных инженеров распоряжаться техническими решениями, но подчеркивали, что задаваемые ими стандарты нереально высоки. И хотя частные инженеры

проиграли и этот тур борьбы, после 1842 г. данная проблема уже не покидала публичного дискурса.

Отмечу, что только во Франции инженеры занимали господствующее положение в дискуссиях о стратегиях финансирования железных дорог. Государственные инженеры образовали самостоятельную группу интересов благодаря политике государства, которому были необходимы многочисленные и обладавшие нужными полномочиями кадры для строительства системы общественных дорог и каналов. Частные железнодорожные предприниматели противостояли притязаниям государственных инженеров, апеллируя к доводам инженеров частного сектора. Напротив, в США о достоинствах государственных железных дорог мог говорить кто угодно — политик, торговец, фермер, промышленник, частный учредитель железной дороги, но только не инженер.

Первые государственные субвенции. Еще до того, как палата депутатов закрепила принципы финансирования железных дорог, государство предоставляло частным строителям помощь на временной основе. Во-первых, правительство выдало займы четырем компаниям, строившим железные дороги, чтобы предотвратить остановку работ из-за последствий депрессии 1837–1839 гг. Во-вторых, когда из-за того же самого экономического спада остановилось частное финансирование линии Париж — Орлеан, учрежденной указом от 7 июля 1838 г., правительство издало указ, гарантировавший получение 4%-ного дохода с исходного капитала 40 млн франков на протяжении 40 лет [Leclercq 1987: 182–184]. В обоих случаях правительство исходило из того, что колебания экономической конъюнктуры не должны помешать исполнению планов, разработанных министерством в интересах нации.

*Компромиссное решение: смешанное
государственно-частное строительство
и частная эксплуатация железных дорог*

Большинство сторонников государственных железных дорог, в том числе некоторые ведущие государственные инженеры, пришли к мнению, что поскольку финансовое положение государства не позволяет в ближайшем будущем финансировать

строительство всех железных дорог, правительству следует привлечь частный капитал и установить жесткий контроль над отраслью. В отчете комиссии, учрежденной для разбора этой проблемы, говорилось, что ввиду неудовлетворительного положения в сфере государственных финансов государство может делегировать обязательства по строительству железных дорог частным компаниям, установив над ними строгий контроль:

Комиссия полагает, что железные дороги с большим политическим и коммерческим значением должны строиться за счет государства; но если компании предоставят все необходимые гарантии, государство может поручить им строительство дорог (цит. по: [Adam 1972: 40]).

Даже инспектор Легран, входивший в число самых ярых защитников идеи государственных железных дорог во Франции, признавал неизбежность компромиссного решения в случае, если дороги будет решено строить незамедлительно. Он утверждал, что привлечение частного капитала возможно при условии, что государство сохраняет контроль над отраслью и в конечном счете национализирует ее:

Важнейшие железные дороги... суть величайший источник власти; государство должно сохранить их в своих руках; и если мы все же уступим проведение этих работ частным подрядчикам, это решение необходимо оформлять как концессию, включая письменное правило о том, что в определенный момент государство вернет этот важнейший вид транспорта в свое полное владение, если того потребуют интересы нации (цит. по: [Audiganne 1858: 461]).

По мнению Леграна, государственно-частный характер строительства не обязательно означает отказ государства от своих обязанностей. Государство может выполнить свои обязательства перед нацией, закрепив инженерные стандарты, планируя маршруты и тщательно контролируя ход строительных работ.

Закон от 11 июня 1842 г., используя проекты комиссии 1839 г., установил базовые правила строительства и эксплуатации железных дорог на 100 лет вперед — до момента, когда железные дороги будут национализированы и переданы в управление Национальному обществу железных дорог (*Société Nationale des*

Chemins de Fer). Ряд последовавших реорганизаций корректировали схему финансирования строительства с учетом экономических спадов и войн, но принципы закона 1842 г. оставались неизменными. Работы были разделены между государством, обеспечивавшим инфраструктуру для строительства, и частными компаниями, отвечавшими за надстроечную структуру (прокладку рельсов и прочие наземные сооружения и оборудование). Государству предстояло разработать планы строительства каждой линии, выкупить права прохода по частным землям, выровнять участки под строительство и построить мосты и туннели. Частные концессионеры должны были проложить рельсовый путь, возвести станции и прочие строения и приобрести подвижной состав. В обмен концессионеры получали привилегии на эксплуатацию железной дороги.

Специалисты Корпуса мостов и дорог подсчитали, что доля правительства в расходах на строительство железных дорог составит 150 тыс. франков, а доля частных компаний — 125 тыс. франков на 1 км пути [Thevenez 1930, vol. I: 9]. Такое решение снимало противоречие между двумя основными стратегиями организации строительства (прокладывать железнодорожные пути с учетом рельефа местности или изменять рельеф местности в соответствии с требованиями, предъявляемыми к путям): государственные инженеры проектировали линии, государство покрывало расходы на выравнивание рельефа и постройку мостов и туннелей. В конечном счете средства государства должны были составить более половины расходов Франции на сооружение железных дорог. По завершении строительства линии отчужденные территории оставались в собственности государства, но построенные на частные средства пути, здания и подвижной состав принадлежали частным компаниям, и их стоимость подлежала возмещению в случае национализации. Национализация была неизбежна: с 1833 г. все концессии содержали правило о возвращении железных дорог государству спустя 99 лет. Говоря словами исследователя железных дорог Кимона Дукаса, «предполагалось, что привилегия, или концессия, дает операторам лишь право участия в предприятии, остающемся частью неотчуждаемой и неприкосновенной государственной собственности» [Doukas 1945: 28]. Депутат Дюфевр заявлял, что

таким образом можно разрешить проблему недостатка финансовых ресурсов государства, избежав передачи власти в отрасли частному бизнесу:

Эта система — наиболее разумное решение из тех, которые мы можем реализовать в нынешней ситуации. Расходы, сопровождающие строительство и эксплуатацию железной дороги, будут по возможности поровну разделены между государством и частным бизнесом: государство останется собственником дороги, а частная компания будет лишь оператором на условиях аренды (цит. по: [Leclercq 1987: 186]).

Первоначально законодательство устанавливало, что две трети общественных средств предоставят местные общины, но это условие оказалось невыполнимым и было исключено из закона, принятого 9 июля 1845 г. Причин было две: во-первых, многие второстепенные города, на чьи средства можно было бы рассчитывать, вообще не получали доступа к железным дорогам, так как государственные инженеры отдавали предпочтение магистральным линиям, которые напрямую соединяли крупные города. Во-вторых, местные власти во Франции были ограничены в средствах и имели очень мало источников и возможностей для повышения своих доходов; за 150 лет до того с подобной проблемой столкнулся Кольбер, попытавшийся привлечь средства местных общин на покрытие расходов по строительству Южного канала. Кольберу пришлось отменить обязательные местные взносы точно так же, как это сделали его последователи при строительстве железных дорог [Pilkington 1973]. Ограниченность финансовых возможностей правительств городов и провинций привела к тому, что к 1858 г. их взносы составляли всего 1% капиталовложений в железные дороги Франции, тогда как в США к 1861 г. доля средств местных общин достигала примерно 30% [Kaufmann 1900: 68].

Разногласия относительно планирования и финансирования железных дорог в 1833–1842 гг. задержали прогресс в этой отрасли, но уже в последующие годы были выданы концессии на сооружение ряда магистралей и начато строительство линий Руан — Гавр, Париж — Нанси — Страсбург, Париж — Лион, Лион — Авиньон, Орлеан — Бордо, Бордо — Сет, Париж — Ренн. Каждая линия рассматривалась как часть будущей сети, кото-

рая должна была соединить Париж с провинциями. С 1843 по 1847 г. было проложено 1,25 тыс. км пути [Doukas 1945].

Утрата контроля местными группами интересов. Французская политика тех лет также ослабила позиции местного частного капитала, и, как следствие, сократились возможности местных групп интересов влиять на планирование маршрутов; напротив, американская политика поощряла участие этих групп в финансировании железных дорог и в планировании маршрутов. Схема финансирования французских железных дорог со временем менялась: в 1820-х годах преобладали местные интересы, в 1830-х годах контроль захватили крупнейшие банки Франции. Основным фактором изменения системы финансирования стало решение государства строить в первую очередь магистральные линии и оставить второстепенные линии на будущее. Если для строительства первых линий, предназначенных для перевозки угля, хватало средств местных групп, заинтересованных в появлении таких линий, то магистрали требовали огромных вложений, так что лишь крупнейшие национальные банки могли справиться с ролью частного инвестора.

Примером этого сдвига в схеме финансирования в 1830-х годах может служить история линии Париж — Орлеан. Первоначально концессию получил в августе 1838 г. Казимир Леконт, руководивший крупнейшей французской дилижансной компанией. Леконт заручился финансовой поддержкой местных бизнесменов, которым было выгодно строительство железной дороги. Однако затем в отрасль вошли парижские ведущие банки (*haute banques*), и решением банкиров, входивших в совет директоров линии, место Леконта занял член клана Ротшильдов Франсуа Бартоломью, который обратился за недостающими средствами в крупные банки [Dunham 1941: 17; Ratcliffe 1973; Lévy-Leboyer 1964: 622]. Как результат этой тенденции, если в 1820-х годах линия Сент-Этьен — Андрезьё была построена на средства владельцев четырех металлургических заводов, нуждавшихся в привозном угле, то к середине 1830-х годов ведущее положение в финансировании железных дорог заняли ведущие банки, пресекавшие попытки частных компаний повлиять на планирование маршрутов и темпы строительства конкретных линий.

Новые планы национализации железнодорожной сети: 1848 г. В результате революции 1848 г. была провозглашена недолго просуществовавшая Вторая республика, руководство которой вернулось к планам национализации железнодорожной сети и намеревалось строить новые линии уже за счет государства. Режим, пришедший к власти в 1848 г., занялся перестройкой институтов государства, одним из самых неприемлемых недостатков которого сочли частную собственность на железные дороги, которая трактовалась как неправомерное отчуждение государственной собственности. Социалистический мыслитель Пьер-Жозеф Прудон утверждал, что компании, как и все виды частной собственности, по сути своей аристократичны и должны быть истреблены заодно с учредившим их правительством. Он приравнял институт частной собственности к капитализму и монархизму. Комиссия, учрежденная в 1848 г. для изучения положения на железных дорогах, разделяя мнение Прудона, признала несомненно аристократический характер системы, которую установил закон 1842 г., разрешивший эксплуатацию железных дорог частными компаниями. Министр финансов Шарль Дюклерк утверждал, что «одно лишь государство обладает достаточной властью и энергией, чтобы взять ситуацию в свои руки и ускоренно распустить прежнее правительство» и созданные им аристократические институты (цит. по: [Peyret 1949: 212]). Дюклерк заявил, что частные дельцы, финансировавшие железные дороги, с попустения монархической власти захватили контроль над железными дорогами, по праву принадлежащими всей нации:

Очевидно, что финансовые институты были насквозь пронизаны аристократическим духом и поэтому получили одобрение монархии, тогда как население в целом отнеслось к ним с осознанным и явно выраженным неприятием. Вы в этом убедились. Приложив огромные усилия, монархии и частные компании одержали совместную победу, подавив сопротивление нации (цит. по: [Audiganne 1862: 82]).

Далее он предостерег от опасного решения позволить столь могущественным организациям расти и становиться посредниками между гражданами и государством. Крупные железнодорожные фирмы получали излишнюю возможность влиять на

условия жизни людей, узурпируя законный суверенитет государства и ограничивая личные свободы граждан:

Компании держат значительный штат служащих. Если их власть усилится, служащих станет еще больше. Вы обнаружите в их расположении целую армию таких служащих. Не видите ли вы здесь будущей угрозы? И если множество потребителей попадут в зависимость от силы, неподконтрольной государству, разве не станет это угрозой безопасности общества?.. Восхищаюсь вашей уверенностью в будущем, но меня такая перспектива пугает (цит. по: [Audiganne 1862: 85]).

Позиция Дюклерка предполагала возврат к прежним временам, когда государство подавляло местных аристократов для укрепления монархии (ср.: [Crozier 1964: 216]).

Несмотря на нежелание Франции допускать рост не зависивших от государства частных предприятий, многие французы по-прежнему полагали, что частное предприятие может оказаться в некоторых отношениях эффективнее государства. В августе 1849 г. комиссия ассамблеи представила отчет, одобрявший деятельность частных компаний. Этот отчет обобщал основные аргументы в пользу концессий:

Железнодорожные концессии не противоречат ни одной форме правления, если только государство не стремится охватить всех граждан своей исключительной властью. Компании строят экономнее и лучше управляют ходом работ, стремясь повысить эффективность производства. В целом они обслуживают линии с большей прибылью для себя и для всей страны. Они позволяют государству по истечении определенного срока стать владельцем значительного капитала, [поскольку предмет концессии в конечном счете надлежит вернуть государству]... Они избавляют правительство от затруднительной конкуренции с частным капиталом. Они позволяют сократить расходы казны на общественные работы и не расходуют государственных средств, столь необходимых во времена внутреннего или внешнего кризиса (цит. по: [Picard 1887, vol. I: 450]).

Коротко говоря, если доводы в пользу национализации дорог имели политический характер, то доводы в пользу участия частного бизнеса в строительстве и эксплуатации железных дорог подкреплялись экономическими соображениями. В конце 1840-х годов эксперты по железным дорогам все чаще заявляли,

что частный бизнес будет строить и эксплуатировать железные дороги эффективнее, чем государство, поскольку мотивирован к этому личным интересом.

Данная попытка национализации железнодорожных компаний была обречена на провал, поскольку вскоре внимание палаты отвлекли события Июньского восстания 1848 г. в Париже. Следующие полгода палата занималась составлением конституции, и правительство отказывалось от любых радикальных действий, особенно таких, которые предполагали расход казенных средств. Тем не менее позиция нового режима показывает, как одно и то же представление о политическом порядке может существовать в разных идеологических лагерях. Французские республиканцы считали крупные частные предприятия угрозой республике, а монархисты видели в них угрозу монархии. Последователи Сен-Симона говорили об этом уже в начале 1820-х годов, предлагая на роль основания государственной власти научный стейтизм как замену праву помазанника Божьего. Индустриализация под руководством государства позволила бы преодолеть неравенство и антиреспубликанский характер *Старого порядка*. Выступая в защиту национализации железных дорог, последователь Сен-Симона Себастьян Чарлети призывал королевскую власть «стать силой, оставившей в прошлом власть феодалов и религии и установившей власть промышленности и науки» (цит. по: [Peyret 1949: 194]). Последователи Сен-Симона рассматривали строительство и эксплуатацию железных дорог государством как средство укрепить республиканизм и усилить стимулы к модернизации.

Эти доводы были диаметрально противоположны представлениям американцев о природе демократического правления. В то время как американцы считали стейтизм противоречившим демократии, а сильный частный сектор — основанием свободы, французы полагали частный сектор безусловно аристократическим и видели основание свободы в сильном государственном секторе. В обеих странах либеральные мыслители строили идеал демократии на принципах предшествовавших режимов — колониального в США и аристократического во Франции. Как отмечает Токвиль, традиционные практики государственной власти стали строительным материалом для революционных режимов.

Ответная реакция французов на распространение коррупции. Ответ французов на распространение коррупции в сфере государственного финансирования резко отличается от реакции американцев. Закон 1865 г. о выделении государственных средств на строительство железных дорог местного значения вызвал ряд злоупотреблений, схожих с историей коррупции в сфере финансирования железных дорог местного значения в США. Однако в рамках французской политической культуры эти случаи получили совершенно иное толкование и вызвали другие ответные действия. В США коррупция, заложенная в схемах государственного финансирования железных дорог, рассматривалась как свидетельство того, что государство вмешалось в сферу, по праву принадлежавшую частному сектору, и ответом стал отказ от дальнейшего вмешательства государства. Напротив, во Франции коррупция рассматривалась как результат недостаточного государственного надзора над частным сектором, и ответом стало усиление роли государства. А. Пикар, долгое время возглавлявший Инженерный корпус, автор энциклопедической официальной истории железных дорог Франции, так объяснил слабость законодательства 1865 г. после его отмены:

Несмотря на предостережения, на практике система финансирования строительства непосредственно за счет государства была далека от того, что предполагали законодатели. Коль скоро концессионеры получали финансирование во время строительства, было, как мы теперь понимаем, серьезнейшей ошибкой не предоставить каких-либо гарантий на получение прибыли от этих капиталовложений, не потребовать от департаментов обязательств завершить строительство. Не раз концессионеры просто пускали полученные средства на свои спекуляции; не раз они получали огромные выгоды, выпуская акции и затем заключая договоры на работы по скандально завышенным расценкам, а потом бросали начатые ими предприятия, оставляя департаменты наедине с неодолимыми трудностями и долгами [Picard 1887, vol. II: 267].

В 1880 г. вместо закона 1865 г., предусматривавшего денежную помощь частным строительным компаниям, был принят новый закон, предлагавший государственные гарантии на получение процентного дохода от частного капитала, который привлекли

компаний, строившие железные дороги. Это административное новшество сняло необходимость вкладывать государственные средства в основной капитал, но сохранило государственную поддержку; в качестве дальнейших гарантий закон устанавливал, что выпуск акций и принятие решений управляющими железных дорог должны производиться с одобрения Министерства общественных работ по согласованию с Министерством финансов. Техническое обоснование (*cahiers des charges* — особые приложения к разрешениям на строительство, которые регламентировали всё, от тарифов до ширины колеи и конструкций локомотивов) новых железных дорог тоже подлежало рассмотрению в Государственном совете. Коротко говоря, американцы, обнаружив, что их схемы непосредственного финансирования строительства железных дорог привели к распространению коррупции, усмотрели причину этого в усилении влияния государства и приняли конституционные поправки, запрещавшие государственное финансирование; французы же увидели причину коррупции в недостаточном государственном регулировании и расширили полномочия государства.

В этой второй функциональной сфере развития железных дорог — финансировании — французы, как и американцы, видели проблему в ограниченности капитала, доступного для вложения в строительство железных дорог. Однако их трактовки этой проблемы различались. Если американцы искали способы для государства участвовать в финансировании железных дорог, не ограничивая экономических свобод частного бизнеса, то французы искали способ для государства привлечь частные капиталы, не слагая с себя обязательств обеспечить нацию транспортными средствами. Французы считали правом и обязанностью государства участие в развитии железных дорог. В Великобритании отношение к вопросу капитализации железных дорог тоже отличалось: там никогда не рассматривали их финансирование как задачу правительства, несмотря на то что устроители железных дорог испытывали трудности в получении финансирования от банков.

Хотя правительства США и Франции видели одну и ту же проблему — поиск средств на финансирование железных дорог, — предложенные ими решения этой проблемы весьма различались. Американцы считали правомерным наличие частных

железнодорожных компаний и разрабатывали стратегии, гарантировавшие право частных лиц строить и эксплуатировать железные дороги даже в том случае, когда правительство предоставляло почти все финансирование. Поэтому американские правительства, даже владея большей частью акций железнодорожных компаний, не требовали соблюдения своих прав как акционеров. Французы, считавшие железные дороги государственным делом, передали контроль над ними в руки государства и разработали стратегии финансирования, которые предполагали возвращение железных дорог в собственность государства даже в том случае, когда частные инвесторы предоставляли большую часть капиталовложений. Французские схемы финансовой поддержки предоставляли государственным инженерам значительный контроль над принятием решений о маршрутах и постройке железных дорог, и, по условиям соглашений о совместном строительстве, полосы отчуждения оставались в собственности государства. Во Франции политики никогда не обсуждали решений проблемы финансирования, предполагавших участие только частного сектора; напротив, рассматриваемые французами варианты ограничивались, по выражению немецкого историка, выбором между тем, «будет ли государство строить железные дороги силами особого административного учреждения — Корпуса мостов и дорог — или силами предпринимателей, выигравших конкурс и работающих под контролем государства» [Kaufmann 1900: 11].

Национализация была тем альтернативным решением, которое чаще всего упоминали во Франции и о котором заходила речь каждый раз, когда отрасль переживала кризис. Когда в 1852, 1859 и 1883 гг. пересматривали принципы финансирования железных дорог, вновь и вновь звучали предложения о национализации. Каждый пересмотр закона существенно расширял финансовые обязательства государства, в том числе в части гарантий получения процентного дохода на капитал, вложенный в железные дороги (этот вопрос рассмотрен ниже). Напротив, полностью частное финансирование как альтернатива местному спонсорству часто предлагалось в США, но почти никогда не упоминалось во Франции. Единственный серьезный призыв сделать железные дороги полностью частными почти не привлек внимания правительства. В июне 1871 г. Клод Мари

Радо, автор книги «Упадок Франции» («De la Décadence de la France»), предложил государству сделать бессрочными частные железнодорожные концессии, выданные на 99 лет, и в дальнейшем не вмешиваться в эту отрасль. Следовало прекратить выдавать государственные субвенции на строительство железных дорог и перевести Францию на путь развития, выбранный Великобританией. Комиссия, изучавшая будущее железнодорожной политики, через своего секретаря ответила, что не имеет времени для рассмотрения подобного предложения. Комитет «счел невозможным не надзирать, не регулировать отрасль, столь важную для всего общества, и которая с необходимостью освобождена от законов конкуренции» (цит. по: [Kaufmann 1900: 181]). Более об отказе от руководящей роли государства речь не заходила. Эмиль Малезье, выдающийся инженер, направленный Министерством общественных работ Франции в США для изучения американской транспортной системы, по возвращении докладывал с некоторой обеспокоенностью, что правительства федерации и штатов не сумели установить подобающий надзор и в результате полностью утратили контроль над каналами и железными дорогами:

Федеральное правительство, которое... попыталось построить некоторые дороги большой протяженности и большого значения для нации, полностью отказалось от участия... Конгресс ни разу не вмешался в вопросы строительства, администрирования или финансирования каналов и железных дорог... Штаты, попытавшись самостоятельно построить несколько каналов и потерпев неудачу, отказались от этих проектов и передали их частному производству [Malézieux 1875: 13].

Малезье предостерегал, что Франция должна предпринять все возможные усилия, чтобы избежать подобной неприятной ситуации, когда частный бизнес полностью контролирует пути сообщения, которые по праву принадлежат всей нации.

ТЕХНИЧЕСКАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ КООРДИНАЦИЯ

Французские политики видели в частном контроле над техническими и управленческими решениями источник нерациональной политики, проводимой в отрасли железных дорог. В перво-

начальных дискуссиях и в первых ордонансах политики описывали государственное руководство отраслью как единственный способ установить порядок. Сеть железных дорог представляла собой единую огромную и сложную машину, которая могла эффективно работать только при условии тщательной координации. Депутаты, представители министерства, инженеры и железнодорожные чиновники рассматривали участие частного бизнеса в принятии решений как проблему, поскольку при этом: 1) главным основанием для принятия решений становились расходы, а не качество и надежность; 2) решения принимались исходя из сиюминутного потребительского спроса, а не с учетом долгосрочных целей нации; 3) решения принимали не государственные технократы с подтвержденной квалификацией, а частные инженеры и управляющие с неподтвержденными техническими навыками.

Во Франции было решено предоставить государственным технократам полный контроль над установлением технических стандартов и принципов управления. Железнодорожные предприниматели располагали удивительно малой степенью контроля над собственными предприятиями. Они порой жаловались на это, но столь же часто восхваляли здравомыслие государственных инженеров, принимавших ключевые решения в отрасли. Благодаря такому упреждающему подходу к техническим и управленческим вопросам, привлекавшему государственных инженеров к текущему управлению отраслью, Франции не пришлось столкнуться с большей частью тех вопросов координации действий разных фирм, которые были вынуждены решать США. Государственные управленцы проводили стандартизацию, предупреждая возникновение проблемы координации действий фирм.

Первые концессии

26 февраля 1823 г. вышел королевский ордонанс, согласно которому мессире де Люр Салюс, Боге, Миллере, Хоше, Бриконе и Бонье получили право устроить дорогу для перевозки угля из шахт в Сент-Этьене к городу Андрезье возле реки Луары. Эта линия стала первой, для постройки которой потребовался королевский ордонанс, поскольку впервые возникла необходимость в отчуждении частной земли. Люр Салюс и его компаньоны за-

являли, что несколько враждебно настроенных землевладельцев не должны помешать реализации проекта национального значения. В Великобритании, напоминали они, некоторые

[железные дороги], по праву считающиеся полезными для общества, были построены благодаря концессиям, разрешающим законное отчуждение при условии должного вознаграждения владельцев... Необходимо немедленно урегулировать ситуацию, когда отказ одного землевладельца предоставить участок земли под дорогу делал невозможным осуществление всего дела — дела, которое, вероятно, принесет величайшую пользу обществу (цит. по: [Lefranc 1930: 299]).

Претенденты на концессию утверждали, что железные дороги могут принести обществу пользу так же, как уже принесли пользу каналы. Представители Корпуса мостов и дорог не возражали. Государственные инженеры разработали разрешение на строительство, уточненное и получившее статус закона после того, как его подписал министр внутренних дел Жак-Жозе Корбьер от имени короля Людовика XVIII. На рубеже веков Ричард де Кауфман так скажет об этом первом во Франции разрешении на строительство: «этот первый официальный документ содержал план всего будущего регулирования железных дорог во Франции» [Kaufmann 1900: 2]. Разрешение передавало государству контроль почти над всеми аспектами строительства, тарификации и эксплуатации железной дороги. Контроль, который государство получало над этой железной дорогой, намного превосходил возможности правительств США и Великобритании, полученные ими на протяжении всего XIX в. Итак, проекты разрешений на строительство железных дорог во Франции готовили государственные инженеры, что позволяло им устанавливать технические и эксплуатационные требования по своему усмотрению. Напротив, железнодорожные компании США и Великобритании сами составляли проекты разрешений на строительство, ставя свои условия, и затем представляли проекты на суд законодателей.

Чтобы предоставить инженерам Корпуса дорог и мостов полный контроль над выбором маршрута для железной дороги, ордонанс о Сент-Этьенской дороге содержал условие: «окончательный план маршрута и строительства линии будет передан префекту департамента, который направит его директору Кор-

пуса мостов и дорог, дополнив своими рекомендациями. План будет подан на наше одобрение министром внутренних дел» [France, Bulletin des Lois 1823, 7th sér., vol. 16, nr. 591: 194]. Окончательный план, утвержденный ордонансом от 30 июня 1824 г., устанавливал маршрут линии, ширину колеи, размещение станций, радиус кривых и уровни уклона [Lefranc 1930: 307]. Чтобы гарантировать, что Корпус мостов и дорог сохранит контроль над обустройством пересечений железной дороги с шоссе и водными путями, ордонанс предусматривал, что в случае спора между компанией и государственными инженерами пересечения «должны сооружаться по указанию инженеров Корпуса мостов и дорог» за счет компании [France, Bulletin des Lois 1823, 7th sér., vol. 16, nr. 591: 195]. Чтобы обеспечить государству контроль над тарифами, ордонанс устанавливал на неограниченный срок транспортный сбор в размере 0,0186 франка за перевозку 100 кг угля или 50 кг прочих грузов за 1 км. Согласно статье 11 ордонанса компания должна была вывесить его копию на дверях каждой станции и конторы, чтобы граждане знали установленные расценки. Наконец, чтобы обеспечить государству контроль над управлением линией, ордонанс предписывал, что по завершении строительства линии префект Луары обязан направить на одобрение министра внутренних дел «проект правил, которые закрепят процедуры погрузки, перевозки и разгрузки товаров» [Ibid.: 197].

В течение 10 лет после выдачи концессии на линию Сент-Этьен — Анрезьё были выданы концессии на линии Сент-Этьен — Лион, Анрезьё — Руан, Эпинак — Бургундский канал и Тулуза — Монтобан. Королевские ордонансы, позволявшие строительство этих линий, в целом повторяли Сент-Этьенский ордонанс. Разрешения на строительство линий, содержавшие предписания о строительстве, ставках и эксплуатационных требованиях, могло выдавать исключительно центральное правительство. Проекты ордонансов готовили инженеры Корпуса мостов и дорог, за которыми, таким образом, оставалось решающее слово в установлении всех деталей проектов. Чем объяснялось стремление французского государства контролировать работу железных дорог? В первых ордонансах организация транспортного сообщения предстает естественной обязанностью государства. Предполагалось, что концессионеры оказы-

вают услугу государству, получив разрешение на строительство Сент-Этьенской линии. Чтобы разъяснить, почему концессионерам дозволялось взимать плату с общественных перевозчиков за пользование линией, в разрешении говорилось, что, подобно тому, как государственные каналы и дороги взимали пошлину с общественных перевозчиков, Люр Салюсу и его компаньонам должно было быть позволено получить компенсацию за предоставляемые ими услуги:

Чтобы возместить им затраты на строительство и поддержание дороги, затраты на содержание подвижного состава и все прочие [расходы], которые они понесут в связи с выполнением своих обязательств по предоставлению услуг по перевозке угля и товаров [France, Bulletin des Lois 1823, 7th sér., vol. 16, nr. 591: 196].

Представление инженеров Корпуса мостов и дорог о том, что железные дороги суть часть собственности государства, можно обнаружить и в терминологии, которая используется для описания сборов: их называют не тарифом, а платой за услуги (*droits*). Более того, в 1827 г., отвечая на вопрос, будут ли споры о железных дорогах разбираться в суде для государственных агентств или же для частных фирм, представители Корпуса мостов и дорог говорили, что железные дороги являются частью государственной собственности [Lefranc 1930: 310].

Министерство общественных работ, помимо особых полномочий, которые оно получало по условиям, прописанным в разрешениях на строительство отдельных линий, располагало обширными общими полномочиями в технических и управленческих вопросах. Министерство взяло на себя задачу изучения новых железнодорожных технологий; в 1823 г. министр торжественно заявил перед палатой, что те железные дороги с самоходными повозками, которые наделали так много шума в Великобритании, не применимы на практике, поскольку колеса тяжелых локомотивов на гладком железном рельсе будут просто проворачиваться на месте [Kaufmann 1900: 5]. Государственные инженеры верили, что поезд может неконтролируемо соскользнуть с пути на уклонах, опрокинуться на кривых и развалиться при ускорении движения. Однако в 1820–1830-х годах инженеры провели несколько десятков исследований ширины колеи, радиусов кривых, конструкций локомотивов, сцепления металлических колес с рельсом и движения поездов на укло-

нах [France, Corps Royaux 1843]. Корпус предпринял эти исследования по своей инициативе с целью повысить качество своих решений, касавшихся транспортных технологий. В США и Великобритании не было ничего подобного этому агентству, имевшему возможность самостоятельно исследовать каждую новую транспортную технологию. В этих странах ключевые исследования проводили производители оборудования, иногда при поддержке государства, объявлявшего конкурсы на создание лучших локомотивов или тормозов.

Усиление государственного контроля

После 1830-х годов министерство расширило свои возможности руководить техническими и управленческими решениями на железных дорогах. В июле 1845 г., после ужасающей аварии на линии Париж — Версаль, решением палаты депутатов министр получил широкие полномочия в сфере контроля над работой железных дорог. В том же месяце палата стандартизировала правила, регулировавшие технические условия и капитализацию железных дорог, чтобы предотвратить повальные спекуляции [Guillamot 1899: 15]. Ордонанс от 15 ноября 1846 г. закрепил полномочия министерства, разрешив устанавливать стандарты качества вагонов и локомотивов и обязав компании согласовывать свои технические регламенты с министерством [Picard 1887, vol. III: 334]. На практике это означало, что инженеры Корпуса мостов и дорог в тесном сотрудничестве с железными дорогами работали над созданием новых конструкций вагонов и правил эксплуатации. Затем, когда в период правления Наполеона III в 1850-х годах в отрасли была проведена реорганизация, государство стало определять внутреннюю административную структуру железных дорог и получило право вето при назначении директоров [Doukas 1945: 31]. В 1857 г. администрация предписала включить в техническое обоснование 70 типовых статей [Kaufmann 1900: 407]. Коротко говоря, государственные инженеры получили возможность еще на этапе выдачи разрешений определять такие параметры каждой железной дороги, как ширина колеи, требования к подвижному составу, инженерные требования к строительству путей, мостов и туннелей, требования к безопасности, правила эксплуатации, процедуры

погрузки. На протяжении XIX в. палата постоянно расширяла полномочия Корпуса мостов и дорог.

Инвесторы, вложившие капиталы в железные дороги, порой опротестовывали вмешательство государства, указывая на то, что своим регулированием и правилами оно лишает их свободы действий. Жак Миллере, бывший депутат, вложивший средства в железную дорогу, писал в трактате в 1839 г.: «Администрация Корпуса мостов и дорог — это самостоятельная власть, олигархия... которая своими формулярами, правилами, обыкновениями и притязаниями лишь создает препятствия развитию промышленности и новым открытиям». В 1841 г. один бывший префект вторил этим рассуждениям: «Инженеры во Франции не только исполнители, они также директора или судьи исполнителей... они предстают как посредники между государством и настоящими капиталистами... которые должны с трудом привыкать к роли простого бухгалтера», исполняющего решения инженеров (цит. по: [Leclercq 1987: 70–71]). Жесткий контроль над отраслью, установленный государственными инженерами, оставлял мало возможностей для новшеств и любых действий, не предусмотренных планом. Вложившие средства в железные дороги инвесторы обвиняли государство в том, что оно просто использует их как источники капитала, лишая власти над своими же предприятиями. Означало ли это, что государство на самом деле управляло железными дорогами? Это далеко не так. Хотя представители Корпуса мостов и дорог контролировали принятие технических и управленческих решений, на практике железные дороги пользовались автономией в своих рутинных операциях. Разумеется, корпус косвенно контролировал деятельность частных железных дорог, назначая на ответственные посты своих инженеров. Например, в 1844 г. Луи Мартан получил должность кондуктора мостов и дорог и присоединился к группе, разрабатывавшей планы строительства линии Париж — Страсбург, но уже в 1849 г. он по традиции возглавил Восточную компанию [Day 1987: 220].

Как Франция контролировала отдельные технические и управленческие вопросы, доставившие столько беспокойства политикам США и Великобритании? Ниже я рассмотрю это на примере стандартов, регулировавших ширину колеи и нормы безопасности.

Ширина колеи. Вопрос о ширине колеи почти не поднимался в политических дискуссиях в США, где каждая железнодорожная компания выбирала ширину пути на свое усмотрение и где стандартизация ширины колеи была проведена частными железнодорожными компаниями по их инициативе. В Великобритании государство в конечном счете рекомендовало придерживаться стандартной ширины колеи, но не обязывало фирмы следовать этой рекомендации. Во Франции проблем с шириной колеи почти не возникало, поскольку государственные инженеры установили ее стандарт (1,44 м) в самом начале развития железных дорог, и каждая новая железная дорога должна была строиться по стандарту. Французские инженеры утверждали, что в отсутствие стандартизированной колеи железные дороги не обеспечат непрерывности перевозок между линиями.

Первые железнодорожные предприниматели не возражали против установления государственного стандарта; впрочем, в 1850-х годах правительства нескольких провинций и городов просили разрешить строительство узкоколейных второстепенных линий. В городах такие дороги можно было проложить между теми строениями, где не умещались линии со стандартной шириной колеи. В 1861 г. Министерство общественных работ учредило комиссию для изучения того, стоит ли разрешать строительство узкоколейных линий на маршрутах местного значения. Инженеры Корпуса мостов и дорог уже давно разделили железные дороги на два класса: линии местного и общего, или национального, значения. Последние получали преимущество, поскольку являлись составными частями системы линий, питавших Париж. Комиссия пришла к заключению, что на линиях местного значения ширина пути может отличаться от стандартной, и в законе 1865 г. оговаривалось, что стандартная ширина колеи не является безусловным требованием. Однако к 1881 г. во Франции было всего шесть железных дорог с узкой колеей, тогда как в США к тому времени узкоколейные линии составляли 6% всей протяженности путей [Picard 1887, vol. II: 706]. Дороги с узкой колеей оставались редкостью во Франции потому, что с 1865 г. правительство выделяло средства на их постройку в сокращенном объеме, исходя из невозможности их включения в общенациональную сеть. Таким образом, с учетом размера государственных субсидий правительству региона было выгоднее

заниматься прокладкой линий со стандартной, нежели с узкой, колеей; поэтому они строили узкоколейные линии только в том случае, когда технические условия не позволяли построить линию со стандартной колеей [Picard 1887, vol. II: 704]. Коротко говоря, государственные инженеры и министерство преуспели в установлении единого стандарта ширины колеи, прописав его во всех концессиях и сокращая объем средств, выделяемых на строительство нестандартных линий. Во Франции никто не требовал предоставить частным железнодорожным компаниям свободу выбирать ширину колеи.

Вопросы безопасности. Уже при выдаче первых разрешений на строительство железных дорог инженеры Корпуса мостов и дорог заранее устанавливали стандарты безопасности. Требования к безопасности в основном касались тормозов и систем сигнализации. Министерство общественных работ занялось вопросом, касавшимся тормозов, в 1846 г., за несколько десятилетий до изобретения надежных гидравлических тормозов; 15 ноября 1846 г. был издан ордонанс, предписывавший оборудовать тормозом не менее одной колесной оси одного из хвостовых вагонов всякого пассажирского поезда. Закон также требовал, чтобы железнодорожные компании согласовывали с министерством конструкцию тормозов на каждом пассажирском поезде; за министерством закреплялось право определять, на скольких колесных осях каждого состава следует установить тормозы. Количество тормозов на осях вагонных колес зависело от уклона пути и числа вагонов [Ibid., vol. III: 321–322]. В 1870-х годах стало очевидным превосходство гидравлического тормоза конструкции Вестингауза, позволявшего машинисту направлять силу торможения одновременно на все колеса. В 1879 г. Министерство общественных работ назначило комиссию по испытанию имевшихся моделей тормозов и через несколько месяцев приказало оборудовать все скорые поезда непрерывными гидравлическими тормозами [Ibid.: 332]. Нужно ли было министерству получать специальные полномочия, позволявшие предписывать повсеместное использование тормозов? Государственный совет заявил, что с 1846 г. министерство располагает полной властью устанавливать стандарты безопасности на железных дорогах: «поскольку неоспоримой обязанностью администрации является координация целей и действий компаний, а также,

при необходимости, принятие мер к унификации, одновременно строгих и осмотрительных, министр уже имеет полномочия»

1) устанавливать требования к оборудованию, чтобы гарантировать безопасность путешественников, согласно ордонансу от 15 ноября 1846 г.; 2) одобрять и пересматривать правила эксплуатации, которым подчиняются частные компании, согласно тому же ордонансу; 3) контролировать технику эксплуатации и спецификации на весь подвижной состав согласно статье 32 технического обоснования [Picard 1887, vol. II: 334].

Государственный совет придерживался мнения, что министерство уже имело полную власть над техническими вопросами, при этом не требовалось дополнительного нормативного урегулирования. Если министерство уже полностью контролировало вопросы безопасности, следовало ли ему устанавливать, какую именно марку тормозов требовалось использовать? Комитет по железным дорогам в 1879 г. пришел к заключению, что министерству стоит предоставить железным дорогам некоторую свободу в выборе конструкции тормозов. К 1886 г. министерство расширило приказ от 1879 г. и обязало железные дороги оборудовать тормозами все поезда, двигавшиеся со скоростью выше 60 км/ч, но разрешило использовать любую из одобренных моделей тормозов.

Стандарты сигнализации во Франции государство установило только в 1885 г., но уже с момента зарождения отрасли министерство держало под контролем способы сигнализации, так как утверждало правила эксплуатации железных дорог. Хотя *технические обоснования* на первые железные дороги не регламентировали сигнальных стандартов, комиссия 1857 г. рекомендовала компаниям применять «универсальный язык одинаковых сигналов, которые будут одинаково истолкованы всеми их увидевшими и могут быть быстро поняты даже людьми, не разбирающимися в железных дорогах» (цит. по: [Ibid.: 263]). Но министерство не установило единого стандарта сигнализации для всех шести магистральных сетей, поскольку каждая сеть во всех отношениях функционировала как самодостаточная система. Достаточно было согласовать проект сигнализации внутри сетей, а в координации между ними не было необходимости. Никаких действий по реализации предложения комиссии 1857 г. предпринято не было.

В 1884 г. Государственный совет в ответ на предложение министерского комитета заявил, что «будет полезно создать единые правила обозначения сигналов, так как до сих пор это было оставлено на усмотрение компаний» (цит. по: [Picard 1887, vol. II: 263]). Вскоре министр начал составлять кодекс сигналов, призванный «унифицировать язык оптических сигналов и звуковых сообщений, применяемых машинистами и путевыми рабочими, а также персоналом станций» (цит. по: [Ibid.: 265]). 15 ноября 1885 г. министерство утвердило кодекс, включавший 34 статьи. С этого момента система сигнализации была стандартизована. В это же время в США сигнализацию рассматривали как задачу менеджмента частных железнодорожных предприятий. Некоторые штаты рекомендовали придерживаться единых сигнальных стандартов, но правительства штатов ничего не предпринимали для координации сигналов при перевозках, осуществляемых между штатами; стандарты сигнализации были утверждены в 1884 г. частной Конвенцией об общем времени.

В 1889 г. ассамблея вновь усилила контроль государства над вопросами обеспечения безопасности, законодательно ограничив рабочее время и установив пенсионный возраст, чтобы гарантировать, что поездные бригады не подвергнутся рискам из-за усталости или преклонного возраста. Также были законодательно подтверждены стандарты сигнализации и установлено требование применять системы связи, позволявшие пассажирам и железнодорожным служащим сообщать о чрезвычайных ситуациях машинисту поезда [Ibid.: 147].

В целом французы видели проблему в том, что частный бизнес и рыночные механизмы получают возможность влиять на принятие ключевых технических и управленческих решений в сфере железных дорог. Выбор ширины колеи по решению частных лиц мог привести к возникновению системы не связанных между собой линий. Решения частных лиц, касавшиеся вопросов безопасности, не могли гарантировать безопасности пассажиров, поскольку железнодорожные компании пожертвовали бы ею ради экономии. Французы считали необходимым установление государственного контроля над этими вопросами и рассматривали контроль со стороны бизнеса и рынка как непродуктивный — преимущественно потому, что государственные структуры монополизировали руководство транспортом еще

до царствования Людовика XIV, а государственные инженеры практически монополизировали инженерные работы в сфере транспорта с 1716 г. Французское государство успешно строило тоннели и каналы, формируя тем самым представление об эффективности государственного сектора. Как следствие, при появлении технологии строительства и эксплуатации железных дорог политики, угольные компании, банкиры и учредители железных дорог считали очевидным, что государство наилучшим образом справится с руководством этой отраслью. В свою очередь, господство государства в вопросах техники и управления в сфере железных дорог внесло свой вклад в формирование представлений французов об эффективности государственного руководства отраслью и о неспособности частных акторов самостоятельно вырабатывать эффективные решения.

Напротив, американские политики воспринимали вмешательство государства во внутренние дела компаний как проявление тирании. Они проводили политику, обеспечивавшую железным дорогам независимость в принятии технических и управленческих решений. Разрешения на строительство и эксплуатацию железных дорог, проекты которых составляли сами учредители, предоставляли железнодорожным компаниям полный контроль над выбором ширины колеи, подвижным составом, правилами эксплуатации и стандартами безопасности. Когда возникали проблемы координации — а они были частым явлением, поскольку государство не приняло предупредительных мер по стандартизации технологий и управления, — железнодорожные компании решали их в своем кругу. В США было решено передать право принятия решений частному бизнесу. В результате американской политики возникло множество технических и управленческих стандартов, что вывело современную отрасль далеко за пределы возможностей государственного контроля, тогда как французская политика предотвратила техническую и управленческую рассогласованность, что сделало отрасль в ее современном виде легко управляемой.

Британские политики схожим образом расценивали вмешательство государства во внутренние решения фирм как тираническое и неэффективное. Парламент отвергал все предложения, которые привлекли бы представителей государства к управлению железными дорогами. Мы увидим, что сочетание идеи

«положение обязывает» и идеалов индивидуализма побудило государство сделать обязательным использование базовых защитных приспособлений, например, обеспечить наличие стен и крыши в вагонах третьего класса. Однако, что касается большей части технических и управленческих вопросов, в том числе вопроса безопасности, парламент полагал достаточным держать население в курсе деятельности железных дорог, чтобы сила общественного мнения заставляла компании учитывать интересы общества. Далее, технические и управленческие проблемы в Великобритании воспринимались во многом так же, как в США, но предложенное политиками решение этих проблем заметно отличалось. Французы никогда не верили ни в способность общественного мнения вынудить железные дороги заботиться о безопасности пассажиров, ни в способность бизнеса в частном порядке вырабатывать эффективные решения по технической организации отрасли.

Итак, легитимные полномочия французского государства навязывать свою волю частным фирмам столь широко признавались, что регулирование деятельности железных дорог не составляло никакого труда. В США железнодорожные компании с успехом саботировали решения комиссий штатов по регулированию и почти 20 лет уклонялись от соблюдения решений Комиссии по торговле между штатами. В Великобритании железнодорожные фирмы потребовали невмешательства Королевского совета в свои дела под предлогом того, что он узурпировал обязанности, выходявшие за пределы полномочий любого государственного органа. В этих странах железные дороги с успехом выступали против права государства вмешиваться в их внутренние дела. Однако в республиканской Франции железнодорожные компании, недовольные решениями министерства, обжаловали лишь содержательные вопросы, но никогда не оспаривали права министерства руководить ими.

ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ И КОНКУРЕНЦИЯ

Политика Франции в вопросах планирования, финансирования и координации работы железных дорог опиралась на государственный контроль, но лишь в сфере ценовой и конкурентной политики французская логика эффективности получила полное

развитие. Три слагаемые эффективности политики должны были стать компетентность при принятии технических решений, опыт управления и дальновидные планы государственных инженеров. Французские политики отказывались считать составным элементом экономической свободы или эффективности неограниченную деятельность частного бизнеса, будь то беспрепятственный вход на рынок или свободное установление тарифов. Также не считались рациональными или эффективными решения, принятые под воздействием рыночных механизмов, будь то решения о размещении дорог, прекращении обслуживания линий или величине тарифов. На протяжении всего XIX в. мы встречаем утверждения, что государственные служащие, направляемые интересами общества, способны наилучшим образом поставить деятельность частных предпринимателей на службу нации. Как неразумные рынки могут определить, какой из маршрутов железной дороги жизненно важен для будущего процветания нации? Как можно разрешать своекорыстным предпринимателям решать, какую плату взимать за железнодорожные перевозки?

Начальный этап политики установления тарифов

Технические обоснования на строительство первых линий ввели неизменные ставки на неограниченное время. Например, железная дорога Монтрон — Монбризон не имела права взимать более «15 сантимов за 1 тыс. кг груза и за 1 тыс. м расстояния» [France, *Moniteur Universel* 1833, vol. 86, nr. 51: 255]. Однако к 1836 г. в министерстве поняли ошибочность введения неизменных ставок, и в новых обоснованиях оговаривалось, что государство будет периодически пересматривать ставки. В технических обоснованиях, прилагавшихся к закону от 9 июля 1836 г. о разрешении на строительство линии Монпелье — Сет, говорилось: «если по истечении срока в 55 лет средний размер дивидендов за предшествующие 5 лет превысит 10% вложенного капитала», то тарифы должны быть соответствующим образом снижены (цит. по: [Picard 1887, vol. IV: 64]). Последующие технические обоснования также предусматривали, что после определенного срока государство пересмотрит тарифы в сторону понижения, если

проценты на капитал превысят определенный уровень [Picard 1887, vol. IV: 64]. Поскольку проекты государственных актов составлялись гражданскими инженерами, а их условия подлежали возможному пересмотру со стороны министерства, государство сохраняло полный контроль над тарифами с момента, когда было выдано первое разрешение. На начальном этапе тарифная политика была направлена на защиту общественного интереса и гарантировала, что железные дороги установят одинаковые тарифы для всех.

После принятия законов 1842 г., установивших ключевые для нации маршруты железных дорог, министерство начало работу по стандартизации тарифов, прописанных в технических обоснованиях. В те годы целью тарифной политики было добиться единства ставок в пределах региона и установить низкие цены для потребителей. Вскоре железнодорожные компании обратились в палату депутатов с просьбой определить, какое условие является первостепенным — единство тарифов (что означало необходимость рассматривать тарифы как фиксированные) или низкие расценки (что означало необходимость рассматривать предписанные тарифы как предельно допустимый уровень ставок). Легран и Дюфевр утверждали, что в интересах общества стоит разрешить железным дорогам устанавливать более *низкие* ставки, если они сочтут возможным. Самые разные обстоятельства могут привести к тому, что железная дорога снизит тарифы — например, железнодорожная компания, уверенная в том, что вагоны будут полностью загружены на обратном пути, может взимать плату ниже, чем железная дорога, составы которой будут возвращаться порожними. По словам Леграна, всякое снижение ставок «в пределах тарифных ограничений, под руководством и контролем администрации, совершенно правомерно. От этого в равной степени выигрывают общество и компания. Недопущение гибких цен ущемляет интересы компании, получившей концессию. Оно также лишает общество возможности пользоваться сниженными тарифами, на которые могли бы пойти компании» (цит. по: [Kaufmann 1900: 35]). Министерство приняло на себя обязательства по контролю тарификации, чтобы гарантировать, что железные дороги, обладавшие монополией на транспортные услуги, не злоупотребили своими мо-

нополными правами, взимая излишне высокие тарифы. Нация выигрывала, если компания была в состоянии, сохраняя финансовую устойчивость, установить тарифы ниже максимальной ставки. Нечего и говорить, что идея установления государством максимальных ставок как мера заботы об общественном интересе ощутимо противоречила позиции США и Великобритании того времени.

В 1840-х годах инженеры Корпуса мостов и дорог сформулировали концепцию экономики железных дорог, которая резко отличалась от представлений, распространенных в США и Великобритании. Эта концепция касалась одновременно вопросов капитализации и ценовой политики. В США и Великобритании железные дороги должны были приносить прибыль, достаточную для покрытия их собственных расходов. Оценка того, стоит ли строить и продолжать эксплуатировать линию, основывалась на величине *непосредственной* отдачи. При оценке этой непосредственной отдачи допускалась возможность принимать во внимание масштаб будущего спроса на услуги дороги, но все предприниматели полагали, что железная дорога должна приносить прибыль. Железные дороги, которые не могли в будущем стать прибыльными, не стоило и строить; те дороги, которые постоянно приносили убыток, следовало перестать эксплуатировать.

Генеральный инспектор Корпуса мостов и дорог Арсен Дюпюи в 1840-х годах опубликовал в «Анналах Корпуса мостов и дорог» (*Annales des Ponts et Chaussées*) два влиятельных трактата, выражавших позицию министерства. Альфред Пикар впоследствии переформулировал эти «общеизвестные классические» трактаты применительно к железнодорожной экономике, утверждая, что исследования и наблюдения Дюпюи побудили его «отдать предпочтение эксплуатации дорог государством, поскольку, в отличие от частных концессионеров, государство будет устанавливать самый низкий тариф, если его достаточно для покрытия издержек, и государство может даже пойти на некоторые убытки, коль скоро оно получает выгоды иного рода» [Picard 1918: 281]. По сути, Дюпюи утверждал, что, в отличие от частных концессионеров, которые всегда стремятся к прибыли, государство преследует более общие интересы нации и

поэтому понимает, что *непосредственная* прибыль не является единственным значимым аргументом. Государство должно принимать во внимание *косвенные* экономические выгоды, которые сулят железные дороги в связи с ростом торговли и производства, и компенсировать недостающие доходы железных дорог в случае, если вторичные выгоды того стоят.

Этот ход мысли лег в основу решения об установлении единых тарифов во всей стране (без учета платежеспособности потребителей или величины спроса) как меры стимулирования экономического роста. При стандартизации формулировок технических обоснований в 1857 г. в них были включены пункты об установлении единых тарифов на пассажирские и грузовые перевозки в зависимости от расстояния [Doukas 1945: 23]. Появившаяся формула расчета тарифов со временем усложнялась, но продолжала опираться на принцип единства и связности, а не на принцип компенсации затрат (при котором ставка устанавливалась в расчете на получение процентного дохода сверх понесенных издержек и гарантировался определенный уровень этого дохода) и не на принцип спроса (при котором тарифы устанавливались в зависимости от спроса). Эти рассуждения также стали основой для принятия решения о выделении государственных средств на поддержку строительства всех железных дорог и будущих решений о вложении государственных средств в расширение и поддержку отрасли.

Тогда как во Франции министерство руководило железными дорогами с момента выдачи первого разрешения на строительство, в США, как мы видели, штаты предприняли лишь несколько безуспешных попыток установить железнодорожные тарифы, окончившихся полным провалом после того, как железнодорожные компании проигнорировали указания, принятые комиссией грейнджеров, и продолжили назначать тарифы по своему усмотрению. В Великобритании, как мы увидим, железнодорожные компании, чтобы предупредить попытки государства контролировать тарифы, сами готовили свои хартии и прописывали в них непомерно высокие ставки, которые намного превосходили те, что могли заплатить потребители. Правительство Великобритании регулировало тарифы только для беднейшего класса пассажиров, руководствуясь принципом общественного блага, а не эффективности или прибыльности.

Структура отрасли и конкуренция

Политические потрясения 1848 г. сменились в 1851 г. тяжелой депрессией, и 2 декабря произошел государственный переворот, приведший к установлению Второй империи Наполеона III. Новый император внес три важных изменения в железнодорожную политику: реорганизовал национальные линии, создав несколько клиновидных территориальных монополий; ввел в закон статью об обратном выкупе, позволявшую государству в будущем выкупать концессии и гарантировавшую, что железные дороги в конечном счете возвратятся государству; наконец, поручил государству эксплуатацию почти 400 км заброшенных линий [Caron 1973: 75]. Эти изменения указывали на перемену позиции в отношении государства, частных интересов и рыночных механизмов. Создание крупных региональных монополий, просуществовавших вплоть до национализации 1937 г., означало, что свободный вход на рынок и свобода управленческих решений более не являлись необходимым условием промышленной эффективности в понимании французов. Статья об обратном выкупе ясно показала, что император намерен сохранить частные концессии только до момента, когда состояние государственных финансов позволит провести национализацию. Переход заброшенных линий под управление государства свидетельствовал, что рыночным силам не дозволяется более влиять на решения о предоставлении транспортных услуг; национальные железные дороги должны были продолжать работу согласно государственному плану.

Региональные монополии. Наполеон III отдавал предпочтение национализации железных дорог; однако финансовое положение Франции не позволяло немедленно передать их под управление государства. И первым шагом императора стало указание о проведении нового исследования железных дорог, которое осуществил Эрнест де Франкевиль из Корпуса мостов и дорог и результатом которого стал отзыв закона 1842 г. о создании восьми магистральных линий. Правительство вернулось к первоначальному плану Корпуса мостов и дорог, предусматривавшему строительство шести магистральных линий, радиально расходящихся из Парижа. Но по указанию Наполеона III Франкевиль сделал еще один шаг: объединил 28 независимых железных дорог

в шесть региональных монополий. В этой новой системе новые Большие компании (*Grandes Compagnies*) должны были направлять излишек прибыли, превышавший определенную величину, на поддержку строительства вспомогательных линий, предусмотренных государственным планом. Эта новая схема позволила Наполеону III достичь искомой централизации управления и рационального устройства железнодорожной сети без проведения национализации, а также способствовала расширению этой сети. Поскольку открывать маршруты между регионами не планировалось, каждая региональная сеть должна была действовать как автономная железнодорожная система.

По мнению американских наблюдателей, эта перемена в политике ущемляла экономические свободы независимых операторов железных дорог, принуждая их к объединению, и попирала фундаментальные экономические права, закрывая возможность выхода этих операторов на рынок в будущем. После 1852 г. палата не выдала ни одной концессии на сооружение независимой железной дороги. Реорганизация заметно увеличила возможности Корпуса мостов и дорог контролировать железные дороги, поскольку все железнодорожные компании были объединены в шесть крупных компаний с офисами в Париже. Государственные инженеры все чаще принимали участие в текущем управлении работой железных дорог, и к середине 1870-х годов в секции железных дорог Корпуса мостов и дорог трудилось 356 таких инженеров [Smith C. 1990: 677].

Статья об обратном выкупе. Согласно новому законодательству правительство имело право выкупить концессии после 15 лет эксплуатации линии, а спустя 99 лет все линии автоматически отходили государству. Законодательство позволяло государству отзывать концессии и национализировать линии, как только позволяли возможности казначейства. Закон устанавливал, что в случае национализации казначейство примет на себя финансовые обязательства компаний, выкупит подвижной состав и выплатит компаниям компенсацию стоимости путей и зданий по цене, основанной на чистой прибыли линии. После того как в 1833 г. в разрешении на строительство линии Монтрон — Монбризон было оговорено, что «концессия не может быть выдана на срок более 99 лет», все разрешения стали включать условие о возвращении железных дорог государству. Однако статья об

обратном выкупе закона 1852 г. гарантировала государству право восстановить контроль над дорогой в любое время [France, Moniteur Universel 1833, vol. 86, nr. 51: 255; Peyret 1949]. Государство могло воспользоваться условием об обратном выкупе немедленно по появлении у него средств для покупки железных дорог, в отличие от Великобритании, где статьи об обратном выкупе были введены позднее и имели целью укрепить регулирующие полномочия парламента, который мог угрожать национализацией железнодорожным компаниям, нарушавшим общественные интересы. Как мы увидим далее, парламент Великобритании принимал статьи об обратном выкупе, не имея не малейшего намерения на самом деле национализировать железные дороги.

Государственное управление брошенными линиями. Наполеон III предпринял два шага, чтобы обеспечить восстановление работы линий, которые были заброшены в период депрессии. Палата депутатов проголосовала за выделение 579 млн франков казначейскими займами на покрытие операционных расходов компаний, чтобы предотвратить их банкротство, и Министерство общественных работ взяло под свое управление 383 км оставленных путей [Kaufmann 1900]. Финансовая несостоятельность не рассматривалась как признак ненужности или неэффективности линии. Прекращение работы части национальной железнодорожной сети нарушало единство масштабной схемы, разработанной инженерами Корпуса мостов и дорог. Как в 1845 г. писал в своем памфлете о железных дорогах Шарль Коллиньон, Франция была «довольно далека от принципа Адама Смита, заключающегося в том, что нужно строить только такие транспортные линии, которые окупятся за счет собственной прибыли» (цит. по: [Smith C. 1990: 676]). Линии, спроектированные государственными инженерами, служили долгосрочным интересам нации даже в том случае, если не приносили прибыли в краткосрочном периоде. Именно государство, которое «с неизбежностью смотрит в будущее, с высоты взирая на мелкие комбинации частных интересов», способно защитить интересы общества (цит. по: [Ibid.]). Рынки не способны предвидеть и планировать, и поэтому нельзя позволять им выводить из эксплуатации линию, построенную ради пользы общества.

Как французские железнодорожные компании отнеслись к новому плану, сокращавшему их экономические свободы?

Некоторые железные дороги возражали против их включения в крупные сети, но в целом владельцы железных дорог молча согласились и признали, что отрасль обязана своим успехом государственному попечению. В 1858 г. в отчете Западной компании перевозилась правительственная схема 1852 г. и заявлялось, что отрицавшие полезность государственного руководства для компаний не заинтересованы в прогрессе:

Правительство, о котором мы говорим, — то самое, которое в 1852 г. дало столь сильный толчок развитию нашей отрасли; это то [правительство], которое, действуя с учетом широчайшего круга общих интересов, отвергло узкий и корыстный подход, следование которому вскоре иссушило бы источники общественного процветания. Этому правительству громко рукоплещут за поразительный рост национального богатства; его также часто превозносят за то, что оно не позволило великим предприятиям уклониться от предначертанного пути. Как следствие, мы должны доверять [государству] (цит. по: [Audiganne 1862: 143]).

Ключевые принципы схемы 1852 г. не изменялись на протяжении нескольких последующих десятилетий. Почти ничего не изменилось к моменту национализации железных дорог в разгар Великой депрессии. Финансовая несостоятельность никогда не вела к прекращению работы железной дороги, хотя принципы возобновления работы убыточных линий изменялась со временем. Национализация отрасли рассматривалась как неизбежность, и каждый раз во время кризиса кто-нибудь из государственных инженеров и из Министерства общественных работ выступал с призывом к немедленной национализации. Хотя основные направления политики оставались прежними, она трансформировалась в зависимости от экономической конъюнктуры, и соотношение государственного дирижизма и частной инициативы со временем изменялось.

Зрелый этап политики ценообразования и конкуренции

Гарантии выплаты дивидендов 1859 г. Участие Франции в Крымской войне 1853–1856 гг. вызвало экономический кризис, из-за которого снизилась прибыльность железных дорог и приостановилось строительство новых линий. Император стремился

гарантировать, что компании продолжат строительство и не прекратят обслуживать убыточные линии. Когда железнодорожные компании обратились за поддержкой, правительство приняло закон от 11 июня 1859 г., который еще на один шаг расширил масштаб вмешательства государства. В более благополучные времена государство могло бы полностью взять на себя оплату расходов на строительство. Но в отсутствие финансовых возможностей правительство предпочло гарантировать достаточно высокий процентный доход на капитал, вложенный в железные дороги. Тем самым оно привлекало новый капитал для строительства запланированных линий и в то же время предотвращало прекращение обслуживания неприбыльных. Закон выделял в каждой из Больших компаний старую сеть, куда вошли действовавшие линии и те, строительство которых началось до 1857 г. (протяженностью 7774 км), а также новую сеть, куда вошли запланированные линии, строительство которых еще не началось (протяженностью 8578 км). Гарантированный доход на капиталовложения в старую сеть составлял 5,75%, в новую — 4,65%. В случае если компании приносили инвесторам меньший доход, государство возмещало недостающую сумму займами казначейства, которые подлежали возврату в случае, если компания все же получала прибыль. Когда доход от вложений в старую сеть превышал 5,75%, следующие 1,1% следовало вложить в строительство новой сети. Прибыль сверх указанного порога можно было распределить между акционерами с условием, что после 1872 г. государство будет получать половину прибыли, превышающей порог в 6% для старой сети и 8% для новой [Picard 1918: 19; Doukas 1945: 35]. Такая политика, поднимавшая государство от роли участника строительства к статусу партнера по операциям, во Франции применялась во множестве других сфер. Государство страховало капиталовложения во многие важные для общества проекты, включая железную дорогу Париж — Орлеан в 1840 г., и тем самым приучило инвесторов к наличию государственных гарантий на возврат капитала, вложенного в рискованные предприятия, ответствовавшие интересам общества [Lévy-Leboyer 1964].

Государственная сеть. Следующий шаг по расширению государственной ответственности за состояние железных дорог был вызван разорением ряда небольших железнодорожных компа-

ний. Многие второстепенные линии проектировались инженерами для подпитки основных магистралей и не приносили прибыли, что стало особенно острой проблемой в малонаселенном юго-западном регионе Франции. В 1875 г. в помощи Парижа нуждались 10 линий местного значения. Некоторые из них находились на грани банкротства, и в ответ на их обращение министерство вновь подтвердило, что не намерено позволять рыночным силам останавливать работу линий, созданных для обслуживания будущих нужд нации; это нарушило бы согласованность грандиозной схемы, составленной государственными инженерами [Peuret 1949: 243]. В марте 1877 г. палата утвердила соглашение, подписанное компаниями и ратифицированное 18 мая 1878 г., дававшее государству полномочия на обратный выкуп концессий по стоимости начальных частных инвестиций. В результате была создана седьмая региональная монополия на юго-западе страны, подчинявшаяся Министерству общественных работ [Ibid.: 245].

Новые финансовые гарантии: план Фрейсине. В конце 1870-х годов затяжная европейская депрессия грозила остановить строительство и работу железных дорог. План выхода из депрессии, учитывавший широкий круг интересов, был обнародован в 1877 г. Он призывал к значительному увеличению государственных расходов на общественные работы, что позволило бы повысить занятость и одновременно расширить транспортную инфраструктуру. Тем временем министром общественных работ был назначен Шарль де Фрейсине, под руководством которого министерство претворило эти пожелания в новый план. Согласно плану предполагалось направить почти 1 млрд франков на усовершенствование системы водных путей (хотя в то время для всех дальновидных людей уже был очевиден упадок водного транспорта) и на строительство еще 5 тыс. км железных дорог.

Министерство никоим образом не рассчитывало на самоокупаемость линий, которые предполагалось построить по новому плану и которые по большей части предназначались для второстепенных городов, так как в то время даже магистральные линии не всегда приносили прибыль. При обсуждении в сенате Фрейсине так ответил на критику сторонников доктрины не-

посредственной окупаемости, которая преобладала в США и Великобритании и предписывала строить железнодорожные линии только там, где ожидаемые доходы достаточны для возврата вложенного капитала и получения процентов:

Подобные рассуждения — это рассуждения частного лица, коммерсанта или торговца, но не государственного деятеля... В отношении железных дорог [вы должны учитывать непосредственную связь] между деньгами, которые вы вкладываете, и доходами, которые принесут железные дороги. Таков взгляд промышленного предпринимателя, торговца или финансового партнерства, которые намереваются вложить средства в железную дорогу. Но есть еще и менее очевидное обстоятельство, не касающееся предпринимателя, торговца или финансового общества, но важное с точки зрения государства. Эти транспортные предприятия привлекают огромные суммы сбережений населения. Как недавно отметил президент Северной компании, они также приносят государству значительный налоговый доход. Доход государства от Северной компании, согласно выкладкам самого г-на Ротшильда, почти равен доходу акционеров, и перечень выгод налогами не исчерпывается (цит. по: [Picard 1918: 287]).

По утверждению Фрейсине, другим неоспоримым преимуществом расширения транспортной инфраструктуры является импульс, который железные дороги дают развитию промышленности и торговли, что идет во благо нации и государству. Иными словами, непосредственная выгода от железнодорожных инвестиций перекрывается множеством не прямых выгод от экономического роста, вызываемого созданием железных дорог. Фрейсине настаивал на необходимости учитывать эти косвенные выгоды при разработке политики. Важно, чтобы общие выгоды нации покрывали расходы на строительство.

Хотя некоторые депутаты выступали против выделения государственных средств на строительство линий, другие с охотой обратились к национализации как испытанному средству разрешить проблемы, вызванные кризисом. В 1879 г. Жан Давид, депутат из Генса, предложил государству выкупить национальные железные дороги и разделить управление ими между несколькими группами операторов, подчинявшимися Министерству сельского хозяйства и торговли. Строительство новых

линий предполагалось поручить Министерству общественных работ, а ставки должен был устанавливать законодательный корпус. Для рассмотрения этого предложения была создана комиссия из 33 членов, которые в 1880 г. представили отчет, одобрявший указанный план. Однако финансовое положение государства было хуже, чем обычно, и правительство решило отложить национализацию [Peyret 1949: 257]. Доводы Фрейсине о важности косвенных выгод, приносимых железными дорогами, убедили палату депутатов утвердить расширенную версию плана министерства, которая предусматривала строительство не 5 тыс., а 8 тыс. км новых линий в 180 направлениях [Smith C. 1990: 683]. В то же время государство выкупило еще 1,8 тыс. км неприбыльных частных линий и включило их в седьмую железнодорожную сеть, управлявшуюся Министерством общественных работ.

В 1882 г. паника, связанная с крахом на бирже, привела к снижению прибыли железных дорог и вызвала остановку обслуживания второстепенных маршрутов. Паника подтолкнула правительство к тому, чтобы 22 февраля 1883 г. начать переговоры с Большими компаниями, призванные «обеспечить исполнение важнейших общественных работ без каких-либо дополнительных затрат сверх государственного кредита» (Жюль Ферри, цит. по: [Picard 1918: 55]). Одной из проблем стало то, что многие из новых линий, спроектированных инженерами Корпуса мостов и дорог, представляли собой ответвления третьего порядка с небольшим грузооборотом, и, как следствие, компании не хотели их строить и стремились прекращать их обслуживание, когда они оказывались убыточными. Исходя из логики рассуждений Фрейсине о косвенных выгодах и надеясь повысить занятость в период экономического спада, разработчики соглашений 1883 г. заметно нарастили объем долгосрочных государственных гарантий компаниям, одновременно сократив объем краткосрочных обязательств. Шесть компаний согласились: а) взять на себя содержание управляемых государством линий в своих регионах, чтобы снять соответствующие расходы с государства; б) продолжить строительство линий по плану Фрейсине; в) восстановить работу всех линий.

В свою очередь, государство сняло разделение линий на старые и новые и гарантировало 5,75% дохода от каждой линии.

В качестве компенсации этих новых гарантий пошлина для государственных концессионеров была увеличена с половины до двух третей дохода от линии сверх указанного порога. Четырем компаниям, которые оставались должны государству за предоставленные ранее субвенции на процентный доход, проценты на остаток задолженности не начислялись, а платежи следовало реинвестировать в компании в качестве части вклада государства в финансирование нового строительства. Соглашения также увеличивали долю казны в финансировании нового строительства. Государство обязывалось оплатить строительство инфраструктуры и надстроечной структуры, т.е., помимо расходов на подготовку земляного полотна и всех мостов и туннелей, покрывать расходы на прокладку путей. Компании отвечали за часть расходов, связанных с возведением зданий и приобретением подвижного состава; они по-прежнему были обязаны покрывать 5–10% строительных расходов, которые оценивались в 250 тыс. франков на 1 км пути. Компании должны были вести строительство на средства от размещения займов на сумму необходимого капитала, гарантированных государством, что снимало немедленную потребность вкладывать в строительство государственные средства [Doukas 1945: 45]. Гарантируя доходность вложений, парламент фактически превратил железнодорожные обязательства в государственные облигации. Прибегнув к виртуальному способу покрытия издержек на прокладку будущих линий, государство могло быть уверенным, что все предусмотренные линии действительно будут построены.

Изменения 1883 г. стали последними крупными сдвигами в финансировании французских железных дорог в XIX столетии, но следующий век принес долгожданные перемены. Западная компания несла финансовые убытки и была национализирована государством в 1911 г. В 1923 г. государство учредило Высший совет по железным дорогам (*Conseil Supérieur des Chemins de Fer*), чтобы унифицировать политику Больших компаний и распределить бремя убытков от эксплуатации линий. Эти меры развили логику ранней железнодорожной политики, сделав независимые железные дороги частью системы государственных услуг [Zeldin 1977: 1050]. Наконец, в 1937 г. Франция под давлением тягот экономической депрессии и надвигавшейся угро-

зы войны с Германией национализировала железные дороги, передав их под управление Национального общества железных дорог. По новому закону государство становилось мажоритарным собственником железных дорог и постепенно должно было стать их единственным собственником. Конечно, поскольку по условиям концессий длительностью 99 лет железные дороги и так должны были отойти государству через пару десятков лет, закон 1937 г. просто ускорил неизбежный финал.

Какие проблемы французы видели в сфере ценообразования и конкуренции? Как и в других сферах, они рассматривали принятие решений частными лицами или контроль со стороны рынка как дестабилизирующее и разрушительное воздействие и стремились сохранить государственный контроль над этими сферами. Французы никогда не видели проблемы в исчезновении конкуренции. По сути, государственное установление тарифов предотвратило возникновение ценовой конкуренции, а создание региональных монополий уничтожило возможность всякой конкуренции. На протяжении всего XIX в. палата депутатов стремилась защитить исполнение планов государственных инженеров по развитию отрасли от влияния рынка. Американцы решали задачи: укрепления ценовой конкуренции в отрасли, которая по своей природе поощряет монополии; сохранения конкурентных цен даже на монополистических маршрутах; обеспечения того, чтобы именно конкурентная борьба, а не ограничения торговли, определяла победителей и проигравших среди железнодорожных компаний. Французы видели задачу в том, как обеспечить продолжение строительства в условиях медленной окупаемости; как гарантировать продолжение работы убыточных линий и как в конечном счете вернуть отрасль в собственность государства, принадлежавшую ему по праву. В Великобритании, как мы увидим, наибольшую озабоченность вызывал вопрос поддержки множества предпринимательских фирм, даже ценой отказа от рыночной конкуренции.

Поэтому Франция предложила уникальные решения проблем ценообразования и конкуренции. Правительства США и Великобритании защищали право свободного входа на рынок под девизом экономической свободы, тогда как во Франции Министерство общественных работ выдавало монополистиче-

ские разрешения, гарантированно устранявшие возможность создания конкурирующих линий. Палата депутатов позднее создала крупные региональные монопольные объединения и запретила учреждение независимых фирм. В период *Старого порядка* предприятия других отраслей часто покупали такие же разрешения на ведение монопольной деятельности [Shonfield 1965: 82]. В представлении французов было нерационально доверять рынкам и конкуренции заботу о железнодорожном планировании и столь же нерационально было позволять рынкам останавливать работу линий лишь потому, что они предназначались для обслуживания общественных интересов и не приносили немедленной прибыли. Приверженцы рынка не могли взглянуть на проблему шире и оценить косвенные экономические выгоды, приносимые железной дорогой. В 1955 г. Герберт Луфи описывал традиционный французский подход,

которому присущи глубоко въевшееся недоверие к естественной игре сил в свободной экономике и серьезная убежденность в том, что лучше синтезировать, как в лаборатории, гипотетические условия конкурентного рынка, чем нести риски потрясений и угроз реальной конкуренции... Однако в конечном счете этот синтетический капитализм, призванный обеспечить доходы Франции, полностью укладывается в традицию французского меркантилизма, унаследованную от *Старого порядка* и включающую протекционизм и просвещенное вмешательство государства [Luthy 1955: 455].

Французы уделяли чрезвычайно много внимания тому, чтобы не позволить рыночным силам определять ход развития железнодорожной отрасли, преследуя свои мелкие цели в ущерб более масштабным целям страны. Рынки, конкуренция и предпринимательство исключались из процесса принятия ключевых решений на всех этапах развития отрасли.

Наконец, зададимся вопросом, сопротивлялись ли железнодорожные компании Франции установлению государственного контроля над ценами, предоставляемыми услугами или схемами финансирования? Боролись ли они, подобно американским фирмам, с каждой попыткой государства диктовать им свою волю? Как и в вопросах техники и управления, французские железнодорожные компании иногда сожалели о недостаточном контроле над ценами на собственные услуги, но почти не

оспаривали права государства управлять ими. Таким образом, если американские железные дороги сразу после создания в 1887 г. Комиссии по торговле между штатами усомнились в ее конституционном праве расследовать случаи несправедливого ценообразования, то во Франции железнодорожные компании уже в 1823 г. признали право государства устанавливать тарифы. Когда французские железные дороги опротестовывали постановления министерства, они добивались своего, убеждая и умягчая государственных инженеров, а не выступая против права государства контролировать отрасль.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Не подлежит сомнению, что в XIX столетии Франция прошла через тектонические сдвиги в политической системе. Несмотря на это, французская железнодорожная политика развивалась по линейной и непрерывной траектории. Революции и смены режимов почти не принесли вреда развитию железнодорожного транспорта. Преемственность политики была связана с неучастием государственной бюрократии в политическом процессе. Государственным технократам удавалось продолжать работу, держась в стороне от политических конфликтов и преследований. Преемственность политики также порождалась неизменной приверженностью государства идее увеличения национального дохода за счет дирижирования хозяйственной жизнью; таким образом, государство приближалось к современной модели — как в целом в публичной политике, так и в транспортной сфере. На протяжении длительного времени одной из важнейших задач французского государства было обогащение монархии за счет стимулирования его внутреннего развития, и эта установка превосходно сочеталась с новым проектом современного государства.

По мере развития политики в сфере железных дорог Франция выработала свое представление о принципах работы современного хозяйства, в том числе о роли государства и частного бизнеса в хозяйстве. Французы по-своему воспринимали проблемы политики в сфере железных дорог и предложили свои решения этих проблем. Они выработали парадигму промышленной политики, которая придавала большое значение частной инициа-

тиве и в то же время защищала право государства управлять хозяйственной деятельностью. Французская политика закрепляла за государством ту же роль в промышленной жизни нации, которую оно выполняло в военной и политической сферах, — направлять действия движимых личными интересами индивидов к достижению целей всей нации. Политическая культура была ориентирована на предупреждение неорганизованной частной деятельности, которая привела бы к военному и политическому хаосу; схожим образом парадигма промышленной политики была ориентирована на предотвращение неорганизованной деятельности частных лиц как источника хаоса в промышленности.

Французы рассматривали промышленные практики в сфере железных дорог, передававшие контроль над отраслью частным предпринимателям и рыночным механизмам, как весьма проблематичные. В каждой из четырех функциональных сфер они считали любое проявление таких практик поводом для политического вмешательства. Проблемами считались участие местных правительств и частного бизнеса в планировании маршрутов железных дорог; установление частного финансового контроля над отраслью; вмешательство частных лиц в вопросы технической и управленческой координации; контроль тарифов, текущей деятельности и структуры отрасли рыночными силами и своекорыстными частными предпринимателями.

Меры, которые французы предложили для решения этих проблем, позволяли государству допустить частное предпринимательство в железнодорожную отрасль, не поступаясь своим правом контролировать принятие важных решений. Что касается планирования, обсуждалось только одно предложение: поручить государственным технократам проектирование маршрутов, которые соединили бы Париж и удаленные регионы страны. Что касается финансирования, политики сначала сомневались в том, нужно ли вообще допускать частный бизнес в отрасль, но в конечном счете рассматривались предложения от полного государственного финансирования железных дорог до совместного государственно-частного строительства и частной эксплуатации на условиях временных концессий (с возвращением железных дорог в собственность государства по истечении определенного срока). Политики утверждали, что стремление

к прибыли способно побудить предпринимателя сокращать затраты на строительство и эксплуатацию, так что подобное решение удачно сочетает преимущества государственной дальновидности и частной рачительности. В вопросах технической и управленческой координации французские политики действовали с неизменным автоматизмом, не рассматривая всех возможных вариантов. Инженерный корпус детально регулировал каждый параметр в отрасли с момента выдачи первой концессии. Строгий контроль со стороны государства предотвратил возникновение проблем межфирменной координации, таких как согласование ширины колеи и сигнальных систем, с которыми пришлось столкнуться США и Великобритании. В вопросе конкуренции государство выработало и претворяло в жизнь несколько стратегий, призванных не допустить вмешательства рыночных механизмов в планомерное развитие отрасли. Так, государство создало шесть крупных региональных монополий, что облегчило координацию и предотвратило ценовую конкуренцию, принимало на себя управление неприбыльными линиями, не позволяя рыночным механизмам вызвать сокращение объема транспортных услуг, и гарантировало прибыльность частных инвестиций в железные дороги, чтобы предотвратить остановку строительства или прекращение работы линии в результате влияния рыночных механизмов. Проведение такой политики обусловило возникновение промышленной культуры, в которой рыночные механизмы считались способными лишь разрушать рациональные планы стимулирования экономического роста, предложенные государственными специалистами-технократами.

В эпоху железных дорог Франции пришлось решать задачу организации системы хозяйствования, в которой традиции хозяйственной и общественной жизни не подчинены рыночным силам (в противном случае такая система вошла бы в противоречие с культурными традициями), но при этом способны стимулировать экономический рост, а не просто поддерживать традиционный хозяйственный уклад. Позднее исследователи называли приверженность Франции традициям и нежелание подчинить социальную жизнь рыночным силам причиной задержки развития французского хозяйства [Crozier 1973].

На начальном этапе развития железных дорог французы пришли к своеобразному решению этой задачи. Министерства и правительства стремились привлечь предпринимателей к служению общественным интересам, не отказываясь при этом от прерогативы государства выбирать будущий путь нации. Я проследил истоки этой политики, берущей начало в наследии иерархически организованной политической системы, наделявшей суверенитетом исключительно централизованное государство. Р. де Кауфман так описывает логику дирижизма, которой руководствовались при принятии политических решений:

Во Франции всегда преобладала идея, провозглашаемая правителями... что государство — единственный и полный собственник железных дорог: оно дает начальный импульс и определяет направление развития железных дорог, непрерывно следит и решительно управляет их работой; но в то же время государство доверяет, на условиях временных разрешений, полномочия по строительству и эксплуатации железных дорог индивидуальной энергии и частным интересам — двум великим двигателям деятельности людей, благодаря которым в нашем распоряжении имеются железные дороги, это великое средство экономического развития. Если власть частных интересов слишком усиливается, государство ограничивает ее; если, напротив, частная инициатива не добивается успеха в достижении заданных целей, государство приходит ей на помощь. Частные интересы всегда должны подчиняться общим интересам и вносить свой вклад в служение им [Kaufmann 1900: vii].

Правительства Франции, таким образом, выстраивали такую стратегию стимулирования развития железных дорог, которая не уступала контроль над этой ключевой отраслью частному сектору, но привлекала частную инициативу к достижению коллективных целей. Такая политика позволяла согласовать политическую культуру, наделявшую государство ответственностью и суверенной властью над национальным хозяйством, с реалиями хозяйственной деятельности в период капиталистической индустриализации.

Парадигма промышленной политики, сложившаяся в отрасли железных дорог, не порывала с традициями страны. Ее корни можно найти в исторически предшествовавшей ей политике строительства каналов, шоссе, производстве вооружений и

в целом ряде производственных отраслей. Например, шоссейные дороги и каналы государство развивало, сочетая дирижизм с привлечением частной инициативы: оно проектировало и строило объекты инфраструктуры, а затем обязывало эксплуатировавшие их государственные компании конкурировать при оказании услуг населению. В свою очередь, парадигма политики, сложившаяся в сфере железных дорог, повлияла на характер политики, проводившейся в дальнейшем в других отраслях. В 1889 г. государство учредило государственную монополию средств телекоммуникации. Стремясь защитить особо важные отрасли от губительного воздействия колебаний рынков и безрассудства предпринимателей, французское государство в начале XX в. установило контроль над существенными сегментами таких отраслей, как производство вооружений, строительство, производство пороха, банковская деятельность, производство аэропланов, разведение лошадей, страхование, лесничество, картография и издательское дело [Zeldin 1977: 1044]. В ходе Первой мировой войны во Франции была создана почти командная экономика под жестким контролем государства, а в 1920-х годах государство распространило свою опеку на такие ключевые отрасли, как добыча полезных ископаемых, судостроение, производство электроэнергии, нефтяная промышленность и воздушные перевозки [Kuisel 1967: 8–44; Zeldin 1977, chap. 21; Sauvy 1967, vol. I]. И, как уже говорилось ранее, в 1930-х годах государство национализировало железнодорожный транспорт и повысило вес бюджетного сектора в производстве вооружений. После Второй мировой войны государство предприняло несколько попыток национализации и перешло от стратегии, основанной на координации работы в отдельных отраслях, к политике индикативного (ориентирующего) планирования, основанной на пятилетних планах, целью которой было стимулирование роста в каждом секторе экономики согласно единому согласованному плану [Cohen 1977].

Коротко говоря, формы управления промышленностью, сложившиеся в сфере железных дорог и других отраслях в XIX столетии, получили продолжение и в XX столетии, когда, по словам Джека Хейворда, «нормативное значение национальной традиции ставило силу государства превыше сил рынка, и принималось как данность, что правительства могут выбирать желаемый

курс развития событий и добиваться нужного при наличии должной воли» [Hayward 1986: xiii]. Означает ли это, что *каждая* отрасль подлежала такому же тщательному регулированию, как железнодорожный транспорт? Нет. Даже в условиях сложившейся в 1950-х годах всеобъемлющей системы индикативного планирования французы различали жизненно важные отрасли промышленности и инфраструктурные объекты, судьбу которых нельзя было отдавать в руки предпринимателей и рынка, и менее важные отрасли, которые можно было рискнуть передать предпринимателям. Тем не менее итогом эпохи железных дорог стало прочное укоренение в публичной политике представления о способности государственных технократов эффективно руководить развитием частного сектора экономики.

IV. Великобритания

ВВЕДЕНИЕ

Поскольку Великобритания стала первой страной, в которой произошла промышленная революция, британцы вскоре начали думать, что причиной этого стала специфически британская традиция невмешательства государства. Опровергнуть это мнение было нечем — опыт других стран еще не существовал. В начале XIX в. Адам Смит сформулировал позитивную теорию экономического роста, основанную на британских политических традициях. К 1830-м годам термин *laissez-faire* обозначал промышленную культуру, в которой ничем не стесненная личная инициатива служила источником экономического развития и роста. Невмешательство обозначало такую роль государства, при которой оно воздерживалось от вторжения в частное хозяйствование, чтобы не нарушить внутренней динамики роста.

В железнодорожной отрасли политика невмешательства выразилась в том, что государство не принимало участия в планировании, строительстве и управлении деятельностью железных дорог. Тем не менее в течение XIX в. этот принцип претерпел изменения, когда государство вмешивалось в частную деятельность для защиты прав своих граждан. Парламент подвергал тщательной проверке проекты разрешений на строительство железных дорог, чтобы защитить землевладельцев от необоснованной конфискации земель, следил за деятельностью железных дорог, чтобы защитить граждан от бесчисленных опасностей, сопряженных с использованием железной дорогой, и регулировал тарифы на проезд в третьем классе, чтобы защитить бедняков от чрезмерного корыстолюбия предпринимателей. Этот начальный этап вмешательства государства заложил основу для активной промышленной политики, принявшей форму защиты мелких фирм, благополучие которых в Великобритании считалось залогом экономического роста. В конце XIX в. сложилась новая парадигма промышленной политики в железнодорожной отрасли. Политика чистого невмешательства уступила место

политике, целью которой была защита предпринимательских фирм от негативного влияния политических решений и рынков. Таким образом, традиционная политическая культура Великобритании сначала породила парадигму промышленной политики чистого невмешательства, а затем сформировала парадигму промышленной политики, нацеленной на активную защиту предпринимательских фирм.

Британские политические традиции наделяли суверенитетом отдельных представителей элиты в отличие от США (где суверенитетом обладали независимые общины) и Франции (где сувереном было централизованное государство). В процессе демократизации политического строя в XIX столетии принципы британского политического индивидуализма были постепенно распространены на все население. Тогда же принцип атомизированных суверенитетов был применен в сфере промышленности. Подобно тому, как в период феодализма представители класса землевладельцев были защищены от посягательств королевской власти и других землевладельцев, в XIX столетии публичная политика предоставила такую защиту промышленникам.

Как видим, ключевые особенности политической культуры нашли отражение в промышленной культуре Великобритании. Как следствие, страна конвертировала политический императив защиты прав суверенных граждан в промышленный императив защиты независимых фирм. Как отмечал Альфред Чандлер, капитализм мелких предпринимателей сохранил ведущую роль в хозяйстве Великобритании даже в то время, когда в США получила распространение более бюрократизированная форма капитализма менеджеров: «Предприятия Великобритании... отличались от предприятий Соединенных Штатов и Германии тем, что предприниматели привлекали меньше управленческих кадров и что... предприниматели и их потомки продолжали играть более значительную роль в принятии управленческих решений среднего и высшего уровня» [Chandler 1990: 240]. Хотя и в США, и во Франции предпринимательский дух тоже считался неотъемлемым условием экономического роста, только в Великобритании публичная политика ориентировалась на поддержку свободы предпринимательства за счет ослабления роли рыночных сил и политической власти. Капитализм мел-

ких предпринимателей здесь был не просто источником хозяйственной инициативы, которую следовало направить в русло служения коллективным целям усилиями рынка или технократов. Считалось, что существование множества хозяйственных акторов, свободно преследующих собственные интересы, является достаточным условием для экономического роста.

В Великобритании государство защищало хозяйственную свободу, оберегая фирмы от опасности, исходившей со стороны не в меру ретивых конкурентов, или от чрезмерных рыночных рисков. Британская версия политики невмешательства существенно отличалась от политики невмешательства, проводимой по другую сторону Атлантики, где основное внимание уделялось поддержке рыночных механизмов. И США, и Великобритания считали, что проводят политику невмешательства, поскольку политика обеих стран предполагала вынос контроля над промышленностью за пределы сферы влияния государства. Но если американцы пестовали и защищали рыночные механизмы как рационализирующую силу, то в Великобритании стремились сохранить жизнеспособность и независимость отдельных фирм, видя в них залог промышленной эффективности. Логика британской политики состояла в том, что рациональность достигается в условиях свободной конкуренции между мелкими предпринимателями, без вмешательства со стороны политиков или более крупных фирм, занимающих доминирующее положение. Это принципиальное различие наглядно проявилось в отношении каждой из этих стран к картелям. США запретили картели, стремясь защитить экономические свободы и рыночные механизмы, обеспечивающие естественный отбор самых эффективных фирм. Великобритания поощряла создание картелей как способ защитить мелкие фирмы от хищнического ценообразования и поддержать многочисленных малых хозяйствующих субъектов. Британцы считали конкуренцию важным условием экономического роста, однако ценовая конкуренция со временем стала рассматриваться как возможная угроза выживанию фирм, необходимых для его обеспечения.

Пример Великобритании ценен тем, что демонстрирует уникальную промышленную культуру, в которой во главу угла поставлена независимость предпринимателей, а не рыночные механизмы и не государственное регулирование. Этот третий

пример наглядно показывает, что множество промышленных культур не образуют континуума «рынок — государство»; напротив: 1) нации могут отвести роль источника эффективности промышленности на макроуровне любому количеству различных рационализированных процессов; 2) стратегии, выражаемые сходной риторикой (например, в США и Великобритании), могут быть основаны на совершенно разных принципах. Как показывают недавние исследования, в промышленных культурах других стран, таких как Япония и Германия, истоки рациональности видят и в иных процессах, отличающихся от процессов, происходящих в США и Великобритании [Johnson 1982; Zysman 1983; Cornish 1979].

Структура государства в Великобритании

Неустойчивость границ вынудила Францию бороться за укрепление единства государства, что привело к установлению абсолютизма; напротив, Великобританию защищала естественная водная преграда, охлаждавшая пыл агрессоров и снимавшая потребность в военной централизации. Сохранение децентрализованного феодализма в Великобритании стало причиной существенных отличий ее политических институтов от институтов континентальной Европы [Hintze 1975]. В отличие от Франции, где королевское чиновничество получило большую власть, чем землевладельческая элита, в Великобритании система распределенного суверенитета¹ укрепила власть класса крупных земельных собственников [Anderson P. 1974: 19]. Начиная с подписания

¹ Распределение, или парцелляция, суверенитета — в терминологии Перри Андерсона характерная особенность политических систем стран Западной Европы в феодальный период, заключающаяся в отсутствии единственной инстанции верховной власти: «Крестьянин подчинялся власти своего господина. В то же время права собственности этого господина на его землю обычно были условными — они предоставлялись ему вышестоящим знатным лицом... Сеньор, в свою очередь, нередко сам был вассалом вышестоящего феодала, и цепочка таких условных держаний, связанных с военной службой, тянулась до самой вершины феодальной иерархии... Вследствие такой системы политический суверенитет никогда не был сосредоточен в едином центре» (Андерсон П. Переходы от античности к феодализму / пер. с англ. А. Смирнова. М.: Изд. дом «Территория будущего», 2007. С. 143–144). — *Примеч. пер.*

Великой хартии вольностей в 1215 г., независимые элиты препятствовали усилению британского государства; и лояльность класса землевладельцев обеспечивалась именно слабостью, а не силой центральной власти. В период феодализма каждый крупный землевладелец обладал высшей властью на своей земле, и в XVII столетии эта система упрочилась, когда класс джентри получил большую независимость, и баланс сил сместился в сторону представительного парламента [Stone L. 1965].

Локус политической власти. В Великобритании политический суверенитет был необычно атомизирован. Индивиды пользовались независимостью от королевской власти и имели возможность выражать свою политическую волю через своих представителей в двух палатах парламента. В центре политического строя находилась слабая королевская власть, окруженная сильным «комитетом земельных собственников», составлявшим законодательный корпус [Moore B. 1966]. В XIX столетии расширение избирательных прав способствовало демократизации идеи о том, что каждый крупный землевладелец безраздельно господствует на своей земле. Суверенитет не был централизован здесь, как во Франции, где он принадлежал лишь правителю и его пирамидально организованному бюрократическому аппарату, во многом потому, что парламент и администрация не подчинялись непосредственно королю. Значительной властью обладали отдельные лица и их представители.

Концентрация власти. В Великобритании полномочия правительства были сосредоточены в парламенте, а не разделены между несколькими ветвями и уровнями власти. Система парламентского правления эффективно объединяла исполнительную и законодательную функции, полномочия же судебной ветви власти были существенно ограничены [Bagehot 1928 (1867): 9]. В отличие от США в Великобритании государство не было фрагментировано. В отличие от Франции законодательная власть здесь была сильнее государственной бюрократии. Однако власть, сосредоточенная в руках парламента и кабинета министров, была относительно слабой. В Великобритании отсутствовали такие механизмы обеспечения законности, как институт государственного обвинения (США) или превентивное регулирование силами государственной бюрократии (Франция). Отсутствие в Великобритании основных механизмов администра-

тивного и правового контроля над частной деятельностью укрепило принцип индивидуализма. Традиционно считалось, что соблюдение закона обеспечивается за счет того, что индивиды, преследующие личные интересы, обращаются в суд присяжных и пользуются правилом «истец за всех», чтобы защитить свои права [Parris 1969: 164; Chester 1981: 57]. В 1830–1850-х годах во многих сферах государственной власти были учреждены инспекции — новая модель управления, которую пропагандировал Иеремия Бентам. Инспекции выявляли случаи нарушения законодательства, что было основанием для подачи частных исков в суд; но поскольку сами инспекции не могли вводить санкции против нарушителей, основным средством обеспечения законности оставались частные судебные иски.

Правовая система. В отличие от США в Великобритании не было системы государственного обвинения; но, как и США, страна опиралась на доктрину общего права, отдававшую безусловное предпочтение правовому прецеденту. В рамках общего права возможности государственного контроля над законодательством существенно ограничены, поскольку эта система права придает больший вес традициям, чем сиюминутным устремлениям парламента. По сути, система английского общего права предотвратила возникновение сильного централизованного государства (сформировавшегося во Франции), поскольку лишала государство возможности расширять круг собственных полномочий. Кроме того, британская судебная система не шла ни в какое сравнение с высокопрофессиональным судебным аппаратом Франции [Anderson P. 1974]. В судах председательствовали добровольцы из числа местных дворян, а дела рассматривали присяжные, набранные из числа простых граждан. Также британская неписаная конституция не предусматривала четкого разделения властей, как это было в США, что существенно ограничивало возможности судов толковать и отменять законы.

Гражданская служба и общественная экспертиза. Традиционные посты в британском правительстве занимали представители земельной аристократии, а не профессиональные администраторы. Так было и в министерствах, и в местных администрациях. Любительский характер государственной службы в Великобритании и частная собственность на национальные каналы и шоссе привели к тому, что носителями экспертных знаний

в сфере проектирования, строительства и администрирования транспортных систем оказались компании частного сектора, а не государство [Francis 1851, vol. I: 35]. Другим следствием такого характера государственной службы стало то, что муниципальные служащие не назначались централизованным правительством, как во Франции, а избирались из числа местных граждан [Shefter 1977]. Таким образом, во главе местной власти, как и в США, стояли представители местного сообщества, однако они были лишены независимости, присущей американским общинам, поскольку должности в местных органах власти учреждались парламентом и чиновники действовали в рамках разработанной им политики [Chester 1981: 52–58].

Финансовые возможности государства. Традиции британского государства предполагали, что решения о вложениях капитала являются прерогативой частного сектора. Хотя в конце XIX в. Лондон был финансовой столицей мира, банки не практиковали долгосрочного кредитования промышленных предприятий, поскольку растянутый во времени характер английской индустриализации позволял предпринимателям обходиться своими силами, вкладывая в производство собственные средства и реинвестируя полученную прибыль [Gerschenkron 1962: 12]. Финансирование промышленности за счет собственных средств предпринимателей стало причиной отсутствия прочных деловых связей между предприятиями и банками [Zysman 1983: 190]. Частное финансирование обусловило отсутствие тесной связи правительства и финансового сектора, в результате чего деятельность лондонских банков почти не контролировалась государством [Hall 1986]. Низкий уровень участия британского государства в финансовой сфере разительно отличается от активной финансовой деятельности французского государства; однако, вопреки утверждениям Александра Гершенкрона [Gerschenkron 1962], подобное отсутствие активности государства напрямую не следует из более раннего начала британской индустриализации. Французское государство принялось финансировать крупные инфраструктурные и промышленные проекты задолго до того, как Кольбер стал привлекать средства казны для строительства каналов. Традиция неучастия британского государства в финансировании промышленности имеет столь же давнее происхождение.

В целом на заре эпохи железных дорог институциональные возможности британского государства значительно отличались от соответствующих возможностей государств во Франции и США. С одной стороны, в Великобритании государственная власть не была фрагментирована, как в США, где принятие решений распределялось между правительствами трех уровней и тремя ветвями власти на каждом уровне. В Великобритании законодательная и исполнительная ветви власти не разделялись, а суды подчинялись парламенту. Как следствие, британское правительство располагало большими возможностями влиять на политический курс, чем федеральное правительство США. С другой стороны, британский бюрократический аппарат был намного менее развит, чем во Франции. В Великобритании не было корпуса инженеров и управленцев, получивших профессиональное образование за счет государства, который бы контролировал ход экономического развития, что ограничивало возможности чиновников влиять на правовые нормы. И хотя британское государство не имело встроенных административных ограничителей (таких как система разделения властей в США), в нем также не было влиятельной группы талантливых специалистов, способных взять под свой контроль развитие железных дорог и определять курс промышленной политики.

Политическая культура Великобритании. Британские государственные институты сформировали политический строй, значительно отличающийся от строя США и Франции. В Великобритании источником политического порядка считались не самоуправляющиеся общины, действовавшие по своему усмотрению, и не централизованное государство, руководившее гражданским обществом. Британские институты наделяли суверенитетом отдельную личность, и именно суверенную личность рассматривали как основание политического строя. Ядром правительства был парламент — а не король, чиновники или муниципальные власти; наделяя высшим авторитетом представительный орган власти, британские политические институты усиливали значение личного суверенитета. Начиная с конфликтов XVII в., в основу управления Великобританией был положен принцип суверенитета группы индивидов даже перед самим королем. Законодательный орган рассматривался как форум, на котором достойные люди, руководившие мно-

жеством «распределенных суверенитетов», решали их общую судьбу. Поэтому суверенитет парламента опирался на личную независимость аристократов, и дворянство не получило статуса коллектива, общественной корпорации (в отличие от статуса французского дворянства в Генеральных Штатах). Более того, французский абсолютизм подчинил себе дворянство, лишив аристократов суверенитета в их собственных владениях и переведя их на положение вассалов, тогда как постепенное расширение гражданских прав в условиях британского парламентского правления произвело противоположный эффект: понятие личного суверенитета дворян было распространено на всех граждан.

К началу XIX в. Великобритания придерживалась принципа экономического порядка, сформулированного по аналогии с принципом политического порядка: экономический суверенитет был распределен между множеством самостоятельных хозяйственных акторов. Отчасти это произошло потому, что раннее и успешное разворачивание промышленного развития Великобритании рассматривалось как результат невмешательства государства. «Классическая экономическая теория, которая была преимущественно британским изобретением, представила британский опыт (точнее, некое будущее состояние, к которому привело бы развитие тенденций, обнаруженных британцами в своей истории) как нечто, напоминающее нам платоновскую идею капитализма» [Shonfield 1965: 71]. Давид Рикардо описывал совершенный рынок как бесчисленное множество покупателей и продавцов, ни один из которых не в состоянии навязать свою волю другому. Также ни один орган государственной власти не имел права вмешиваться в деятельность хозяйственных акторов. «Величайшее достоинство» этой системы состоит в том, что ни одна сила — внутренняя (какая-либо фирма) или внешняя (политическая власть) — не в состоянии была навязать участникам рынка какой-либо образ действий. Предполагалось, что залогом экономического роста является защита хозяйственных акторов от вмешательства других сильных игроков — частных или государственных. Эта логика полностью соответствовала логике традиционной политической культуры, защищавшей права отдельных личностей (представителей элиты) от посягательств со стороны других представителей элиты и

королевской власти. Более того, эта хозяйственная логика вскоре оказалась неразрывно связана с британской риторикой политической свободы: идеальные образы рынка, мелкого торговца и правительства, проводившего политику невмешательства, стали ассоциироваться со свободой и демократией [Shonfield 1965: 71]. Таким образом, если в США свобода ассоциировалась с хозяйственным самоопределением местной общины, во Франции — с понятием суверенного государства, способного предотвратить установление аристократами господства над хозяйственной жизнью, то в Великобритании — с идеей свободной деятельности самостоятельных хозяйственных акторов, избавленных от частного и государственного вмешательства.

Так политический принцип первостепенной значимости самостоятельных акторов и прав личности стал принципом организации экономической жизни Великобритании. Британские промышленники превозносили политику невмешательства отчасти потому, что традиционно основной целью публичной политики была защита хозяйственных интересов землевладельцев. По мнению Эрика Хобсбаума, задолго до начала эпохи железных дорог коммерсанты и промышленники выражали свое недовольство традицией государственного вмешательства в хозяйственную деятельность, в частности политикой, которая ограничивала свободное распоряжение частной собственностью, свободное передвижение рабочей силы и свободу торговли [Hobsbaum 1968]. Огораживания, проведенные в XVIII столетии, уничтожили основания для традиционных притязаний земледельцев на частные земли, владельцы которых получили возможность распоряжаться ими по своему усмотрению [Moore B. 1966]. Новый закон о бедных 1834 г. положил конец государственной поддержке сельскохозяйственных рабочих, поощряя их искать работу в промышленности. Отмена хлебных законов в 1846 г. означала конец регулирования тарифов на импортное зерно и установление системы рыночных цен. Как замечает Карл Поляни, заслугу в появлении в Великобритании свободных рынков приписывали парадигме политики *laissez-faire*, тогда как на самом деле для обеспечения свободной торговли трудом и товарами потребовалось множество крупномасштабных политических интервенций [Polanyi 1944: 140; Поляни 2002: 156]. Характерной чертой свободных рынков было не *от-*

существование политического вмешательства, а появление целого набора новых инструментов политики. Тем не менее представители растущего класса британских коммерсантов и промышленников трактовали эти и многие другие изменения в политике как часть программы по искоренению традиционной политики поддержки сельского хозяйства и переходу к поддержке промышленности.

Политика мнимого невмешательства, применявшаяся Великобританией в начале XIX в., на самом деле включала многочисленные мероприятия по созданию и сохранению той особой совокупности хозяйственной практики, которая со временем стала ассоциироваться с понятием свободного рынка. В железнодорожной отрасли, как и в других секторах, инструменты политики невмешательства эволюционировали по мере развития отрасли.

Железнодорожная политика

В течение XIX в. Великобритания пыталась разрешить противоречие между принципом экономического индивидуализма и политикой невмешательства. К государству звали с просьбами защитить не имевших достаточного влияния граждан и фирмы от опасностей, присущих индустриальной экономике. Но как государство могло это сделать, не прибегая к расширению своих полномочий и уклоняясь от опасности превращения в страну с тираническим режимом? С той же проблемой столкнулась американская политика регулирования монополий, которая в конечном счете достигла баланса между двумя угрожающими факторами — концентрацией власти федерального государства и концентрацией экономической власти.

К концу XIX в. это противоречие было разрешено в рамках парадигмы промышленной политики, обеспечивающей защиту самостоятельных фирм. Государство приняло на себя обязательство защищать слабых участников хозяйственной деятельности, составлявших основу экономики, по аналогии с обязательством защищать слабых политических акторов, составлявших основу политической системы страны. Так складывалось представление о промышленной рациональности, предполагавшее, что множество мелких производителей товаров и услуг конкурируют за более высокое качество и привлекательную цену, а госу-

дарство поддерживает конкуренцию, защищая участников рынка от хищнически настроенных конкурентов.

Восприятие проблем управления железными дорогами в Великобритании кардинально отличалось от представлений французов и американцев. Поскольку структуры британского государства были нацелены на защиту прав индивидов от посягательств более влиятельных частных лиц и государственных чиновников, британцы задавали себе вопросы: вправе ли государство по запросу строителей железных дорог отчуждать земли, находившиеся в частной собственности; разве не должно государство защищать пассажиров от произвола железных дорог, не заботящихся об их безопасности; следует ли парламенту запретить слияния, чтобы помешать крупным фирмам уничтожать конкурентов? Эти вопросы вращались вокруг идеи суверенитета индивидов и обязанности государства защищать их от внешних воздействий. Меры британской политики, предложенные для разрешения этих проблем, разительно отличались от мер политики США, что обусловило уникальность британского представления о промышленной эффективности. Британская стратегия не предполагала превращения государства в арбитра на свободном рынке, как в США, или в дирижера оркестра промышленных предприятий, как во Франции. На протяжении большей части XIX в. британские политики пытались, используя силу общественного мнения, убедить предпринимателей в единстве их интересов и интересов общественности. Когда эта политика потерпела неудачу, они сделали государство защитником слабых — будь то пассажиры, наемные работники или фирмы.

ПЛАНИРОВАНИЕ

Британцы полагали, что, как и в случае с каналами, частный бизнес сумеет спроектировать и построить железные дороги там, где они с большей вероятностью окупятся и принесут пользу нации. Участники дискуссий о планировании железных дорог понимали общественный интерес как сумму частных интересов. Они не замечали той проблемы, которую видели американцы, стремившиеся с помощью государственных ресурсов стимулировать участие частного бизнеса в планировании. Так-

же они не замечали той проблемы, которую видели французы, стремившиеся сохранить контроль государства над ходом планирования. Парламент был осведомлен о решении Франции поручить планирование государственным инженерам и о первоначальном намерении Бельгии создать систему государственных железных дорог, но никто не выступал в поддержку ни одной из этих моделей. Единственным, кто говорил о возможности государственного планирования, был герцог Веллингтон (Артур Уэлсли), дважды рекомендовавший правительству провести изыскательские работы, с тем чтобы облегчить частным предпринимателям принятие решений о выборе маршрутов железных дорог. Герцог опасался, что в отсутствие координации частные предприниматели создадут линии, не имеющие необходимых связей, что затруднит транзитные перевозки. Выступая в парламенте в 1838 г., он говорил (в изложении от третьего лица):

В Ирландии правительство предусмотрительно распорядилось о проведении общих изысканий, с тем чтобы железные дороги строились с определенной связью между собой; и он чрезвычайно сожалеет о том, что подобная работа не была проделана в данной стране... при планировании железных дорог необходимо предусматривать простоту сообщения между ними (цит. по: [Great Britain, Parliamentary Debates 1838: 805]).

Но парламент отказался обсуждать это предложение. Кроме данного случая, правительство ни разу не рассматривало возможность активного участия государства в планировании.

Борьба за право отчуждения земель

Основная проблема, которую британцы видели в сфере планирования железных дорог, была связана с применением права государства на отчуждение частной собственности. Следовало ли государству воспользоваться своим правом на отчуждение собственности, чтобы облегчить частным предпринимателям планирование маршрутов даже в тех случаях, когда это означало принудительную конфискацию земель у собственников, не желавших видеть на своей земле железную дорогу? Парламент оказался в затруднительном положении: единственный способ

обеспечить полную свободу действий учредителям железных дорог приводил к нарушению прав собственников. Владельцы земель и каналов заявляли, что часть учредителей добивались разрешения на строительство с сугубо спекулятивными целями, а другие предлагали строить железные дороги там, где они дублировали уже существовавшие пути сообщения, не принося никаких дополнительных выгод обществу. Парламент просили тщательно проверять планы, представленные предпринимателями, на предмет соответствия двум условиям. Во-первых, поскольку некоторые заявители преследовали исключительно спекулятивные интересы, парламенту следовало удостовериться, что заявители не собирались продать полученные земли тому, кто предложит за них наивысшую цену. Во-вторых, парламент должен был убедиться, что предлагаемые линии не привели бы к обогащению предпринимателей за счет владельцев каналов, шоссейных дорог и земельных участков, не принеся дополнительных выгод населению.

Требование выдавать разрешения на строительство железных дорог только после одобрения парламентом отражало перемены в политической экономике Великобритании. Принцип невмешательства, предписывавший государству воздерживаться от вторжения в частную хозяйственную деятельность, еще только набирал популярность. Но по мере того, как хозяйство становилось более независимым и сложным, государству все чаще приходилось разбирать споры между разными группами, каждая из которых стремилась воспользоваться своими экономическими свободами.

Концессия на строительство линии Ливерпуль — Манчестер. Первые рельсовые дороги в Великобритании не привлекли внимания общественности, поскольку при их строительстве не возникал вопрос об отчуждении собственности. Первые британские железные дороги были построены еще в начале XVII в. и предназначались для перевозки угля от копей к близлежащей реке для последующей транспортировки по воде. Такие дороги с конной тягой соединили Ноттингем с рекой Трент, Бросли — с рекой Северн и Нортумберленд — с рекой Блайт [Parris 1965: 1]. К началу XIX в. подобные рельсовые рудничные дороги были широко распространены. В первой четверти XIX в. было

построено 29 таких линий, перевозивших уголь, лес и камень, протяженностью от 4 до 34 миль [Francis 1851].

В 1820-х годах положение дел изменилось: поняв, что железные дороги способны перевозить пассажиров и грузы, предприниматели стали подавать в парламент проекты частных нормативных актов, подобных тем, что использовались для отчуждения земель под строительство каналов и шоссе. Типичный пример — история дебатов о концессии на постройку железной дороги Ливерпуль — Манчестер, начавшей работу 15 сентября 1830 г. В 1822 г. Томас Грей загорелся идеей строительства государственной железной дороги между Ливерпулем и Манчестером, но потерпел неудачу. Спустя 3 года Вильям Джеймс привлек известного конструктора локомотивов Джорджа Стефенсона и его сына Роберта к проведению изысканий и подготовке проекта линии и подал заявку на строительство железной дороги на рассмотрение специального парламентского комитета, состоявшего из членов обеих палат [Ibid., vol. I: 129]. 21 марта 1825 г. комитет приступил к рассмотрению заявки, имея на руках 150 петиций от противников реализации этого проекта. Опубликованный отчет о заседаниях комитета занимает около 800 страниц [Great Britain, Parliament 1825]. Три компании, владевшие каналами, которые обслуживали маршрут Ливерпуль — Манчестер, объединившись с землевладельцами, принялись оспаривать общественную полезность предлагавшейся железной дороги. Они утверждали, что отчуждение частных земель является серьезным нарушением права частной собственности. Г-н Харрисон, представитель землевладельцев, заявил: «Я полагаю, что одним из первейших и величайших принципов нашей Конституции является стародавнее всеобщее правило “дом каждого человека — его крепость” и что право собственности не должно нарушаться по просьбе какой-то акционерной компании спекулянтов». Харрисон далее отмечал, что частная собственность долгое время считалась священной в Великобритании: «Когда право частной собственности лишится защиты, предоставляемой законами и Конституцией... исчезнет важнейший страж нашей общественной свободы, охраняющий собственность даже самого слабого человека» (цит. по: [Ibid.: 322]). Землевладельцы опасались не только того, что строительство этой железной дороги раздробит на части их владения, но

и вреда, который дорога нанесет окрестностям. Сообщалось, что шум дороги разгонит фазанов и лис и будет пугать лошадей, а дым отравит сельскохозяйственные культуры и цветы [Chester 1981]. Землевладельцы, поддерживаемые владельцами каналов, требовали права самостоятельно распоряжаться своими землями и утверждали, что предлагаемое вмешательство парламента уничтожит традицию государственной защиты частной собственности, которую Великобритания столь усердно оберегала, видя в ней основание политического порядка [Carlson 1969: 125].

Землевладельцы и владельцы каналов допускали, что правительство может отчуждать земли в случаях очевидной и несомненной общественной необходимости, но заявляли, что это не тот случай, поскольку трех каналов достаточно для обслуживания маршрута между Ливерпулем и Манчестером, и четвертый путь сообщения не принесет обществу дополнительных выгод. Более того, говорили они, планы строительства линии столь несовершенны, что она может никогда не начать перевозки, а открывшись, вскоре потребует ремонта и придет в негодность. Один из противников железной дороги заявил, что Дж. Стефенсон так и не составил полного инженерного плана маршрута:

Я заявляю, что у него никогда не было плана: я не верю, что он способен составить такой план... он не определился ни с тем, строить ли мосты над дорогами и реками, ни с тем, какого размера они должны быть; ни с тем, строить ли насыпи, или выемки, или уклоны, и как привести всю систему в движение (цит. по: [Francis 1851, vol. I: 109]).

Противники Стефенсона утверждали, что он не подошел с должной тщательностью к оценке возможности построить такую дорогу. Они предупреждали, что если парламент начнет выдавать разрешения, основываясь на таких халтурно выполненных планах, то страна вскоре будет рассечена полосами неиспользуемых земель, принадлежащих разорившимся железнодорожным компаниям [Parris 1965]. Возможность подобного исхода делало неоправданным отчуждение частных земель.

Сторонники строительства линии тоже придавали особое значение вопросу общественной полезности. Они утвержда-

ли, что существовавшие водные маршруты не удовлетворяли нужд населения, поскольку спрос на перевозки превышал возможности таких маршрутов. Обслуживание перевозок по маршруту Ливерпуль — Манчестер производилось неудовлетворительно — отчасти из-за слишком большого спроса на них, отчасти из-за отсутствия конкуренции. Не было конкуренции ни за скорость перевозок, ни за надежность транспортных услуг. Как сказал г-н Адамс в своей вступительной речи, «перевозка товаров из Америки в Ливерпуль занимает 21 день, и... [затем] они более 6 недель простаивают на пристанях, ожидая транспорта на Манчестер» [Great Britain, Parliament 1825: 5]. Ценовая конкуренция также отсутствовала. Учредители железных дорог заявляли, что перевозчики, выполнявшие перевозки по маршруту, не конкурировали между собой, поскольку два самых коротких канала — Герцога Бриджуотера и «Олд ки компани» (Old Quay Company) — давно установили единые расценки. Более того, вопреки обязательству предоставлять доступ к каналам общественным перевозчикам, заплатившим пошлину, компании вытеснили всех независимых конкурентов из бизнеса, сговорившись снижать тарифы до тех пор, пока другие перевозчики не разорятся.

Г-н сержант Спанки, обобщая ситуацию с железными дорогами, утверждал, что эти две компании обладали «полной монополией — они имеют возможность диктовать стоимость проезда; и [они] публикуют рекламные объявления с одними и теми же формулировками и ценами, изменяя лишь названия компаний, устанавливают тарифы, при которых они согласны осуществлять перевозки». Компании использовали свое монопольное положение, чтобы «снизить цены на год или пару лет, так чтобы ни один частный перевозчик не мог и думать соперничать с ними» и затем повысить цены, пользуясь тем, что общество нуждается в их услугах. Они также использовали возможность контролировать склады и прилегавшие территории, чтобы воспрепятствовать появлению конкурирующих перевозчиков, лишив их возможности пользоваться складами [Ibid.: 306–307]. Появление конкурирующей железной дороги восстановило бы преимущества для населения, обеспечиваемые конкуренцией между перевозчиками, и гарантировало бы скорейшее удовлетворение нужды в перевозках.

Учредители железной дороги, в свою очередь, старались доказать, что концессия соответствует потребностям большинства землевладельцев. Они провели опрос владельцев земель, расположенных вдоль маршрута, и насчитали только 86 противников железной дороги; 152 человека поддерживали идею ее строительства и 97 человек не имели определенного мнения [Carlson 1969: 115]. Тем не менее особый комитет не одобрил строительства дороги. В его решении говорилось, что, поскольку учредители не доказали общественной полезности железной дороги, для правительства было бы ошибкой насильно лишать собственности даже одного землевладельца. Разрешение на строительство так и не было выдано. Дж. Стефенсон вернулся к чертежной доске и принялся разрабатывать более подробный план конструкции железной дороги, который должен был убедить следующий парламентский комитет одобрить ее строительство, а сам ход дебатов стал типичным примером борьбы за право экспроприировать частные земли на начальном этапе распространения железных дорог.

В 1840 г. парламент выдвинул тезис о том, что появление железных дорог почти всегда соответствовало общественному интересу, поскольку они обладали преимуществами в скорости, цене и надежности перевозок в плохих погодных условиях. Как следствие, парламент стал выдавать разрешения на строительство почти всем претендентам, сумевшим представить подробный технический план; учредители железных дорог к тому времени научились составлять планы, не вызывавшие претензий с технической стороны. Принцип общественной полезности одержал верх над идеей защиты прав отдельных землевладельцев.

Отмечу, что обе группы интересов, участвовавшие в этой борьбе, были сформированы прежде всего курсом британской транспортной политики. Изначально принятое решение предоставить развитие транспорта частным лицам привело к возникновению группы операторов каналов и шоссе с серьезными финансовыми возможностями; в 1820-х годах такое же решение породило группу железнодорожных предпринимателей, обладавших противоположными интересами. Напротив, во Франции первоначальное решение о строительстве шоссе и каналов силами государства создало группу интересов, представленную

государственными технократами-транспортниками, целью которых было стимулировать развитие всех видов транспорта.

Железнодорожный бум и Совет по делам железных дорог. В 1840 г. в Великобритании видели две насущные проблемы в системе выдачи разрешений на строительство железных дорог. Во-первых, такое разрешение наделяло компанию полным правом распоряжаться железной дорогой, что позволяло ей оставлять без внимания интересы общества. Гарантия транспортной монополии, которую обычно предоставляли разрешения на строительство, означала отсутствие конкуренции, которая могла бы повлиять на деятельность железнодорожной компании. И даже если условия концессии предусматривали меры по защите общества от произвола монополистов, отсутствовали какие-либо механизмы, обеспечивавшие выполнение этих мер. Например, компания «Ливерпуль — Манчестер» безнаказанно проигнорировала положение, согласно которому была обязана снизить тарифы, когда размер дивидендов превысит 10% капитала [Parris 1965: 23].

Суть проблемы состояла в том, что в Великобритании не было ни системы государственного обвинения, ни самостоятельной транспортной администрации, которые могли бы обеспечить соблюдение требований, предусмотренных при выдаче разрешений на строительство. В 1830-х годах законодатели призывали создать контрольный орган, который следил бы за деятельностью железных дорог и контролировал исполнение условий концессий, однако парламент в конечном счете отверг эту идею как тираническую. Однако к 1840 г. в обществе распространилось мнение о систематических злоупотреблениях железных дорог своей властью; раздавались призывы привлечь компании к судебной ответственности; «но кто мог это сделать? Английское право не предусматривало функции государственного обвинителя» [Ibid.: 13]. В ответ на эти призывы Джозеф Юм заявил в парламенте: «Правительство не должно вмешиваться. Самая лучшая защита от предполагаемой угрозы со стороны железных дорог — стремление каждого человека защитить свои интересы», реализуемое в частном обращении в суд [Great Britain, Parliamentary Debates 1836: 684–685]. Тем не менее в 1840 г. парламент учредил в составе Министерства торговли

департамент железных дорог, поручив ему инспектировать новые линии на предмет соблюдения конструктивных требований, закрепленных в разрешениях на строительство. При этом департамент был не вправе применять санкции и не мог влиять на решения парламента о выдаче концессий.

Во-вторых, существовала давняя проблема необоснованного государственного отчуждения частных земель. В 1844 г. парламент получал намного больше заявок на концессии, чем мог рассмотреть с должным вниманием, и члены парламента были обеспокоены тем, что могли, сами того не желая, ущемить права землевладельцев, разрешив отчуждение земель там, где это не приносило пользы обществу. В ходе железнодорожного бума, пик которого пришелся на середину 1840-х годов, парламент оказался завален частными законопроектами о разрешении на строительство железных дорог. С 1845 по 1847 г. было подано более 900 законопроектов о строительстве железных дорог [Simmons 1978: 40]. За один только 1845 г. парламент одобрил заявки на постройку 2,7 тыс. миль железных дорог — почти такой же протяженности путей, какая была достигнута за все предыдущие годы (3 тыс. миль). Некоторые члены парламента выступали за создание независимого департамента по делам железных дорог, который бы отбирал заявки с целью защитить интересы землевладельцев и будущих инвесторов. Они утверждали, что наличие инвесторов, готовых вложить средства в строительство, еще не доказывает общественной полезности новых линий:

Готовность вложить средства в строительство новой железной дороги не должна приниматься как достаточное основание для передачи прав [на отчуждение], поскольку права собственников могут быть ограничены только в случае, если это принесет соответствующую и значительную общественную пользу... ибо заявки на строительство новых линий иногда могут преследовать скрытые цели [Great Britain, Parliamentary Debates 1844: xi].

Эти скрытые цели включали спекуляцию железнодорожными ценными бумагами и нецелевое вложение средств частных инвесторов. Комитет палаты лордов позднее отмечал, что было сложно отличить железнодорожных спекулянтов от добросовестных учредителей: «Нередко целью тех, кто учреждал предприятия и добивался выдачи разрешения на постройку доро-

ги, была одна лишь спекуляция, и они не предполагали ничего иного, кроме как продать дело компаниям, которые могли бы составить им конкуренцию» (цит. по: [Jagtiani 1924: 20]). Эти соображения обусловили учреждение в 1844 г. Особого комитета по принятию законов о железных дорогах, известного как комитет Гладстона, который призвал создать подразделение для проверки общественной полезности предлагаемых к строительству линий и добросовестности их учредителей. Суть проблемы заключалась в том, что проверять разрешения на строительство железной дороги государство могло только в случае, если поступало заявление от частных лиц; само британское правительство не располагало административными полномочиями по проверке частных законопроектов, и поэтому, подытожил комитет, расследования проводили только в отношении законопроектов, оспоренных землевладельцами: «Заявки компаний не проверялись и должны были проверяться только в случае возражений со стороны других участников». Комитет обнаружил, что многие заявки, которые «не вызвали возражений у других групп интересов, следовало бы тщательно рассмотреть и проверить в интересах общества» [Great Britain, Parliamentary Debates 1844: vii]. Комитет Гладстона предложил учредить совет, который сдерживал бы спекуляцию и в то же время защищал собственников от необоснованных конфискаций [Cleveland-Stevens 1915: 133]. Постановление палаты общин учредило Совет по делам железных дорог.

Однако то обстоятельство, что Совет получил власть над частными фирмами, которая по праву принадлежала только парламенту, предрешило его судьбу. Власть парламента — представительного органа, состоящего из отдельных личностей, — не расценивалась как нарушение принципа индивидуализма. Однако делегирование тех же полномочий административным учреждениям британцы расценивали как тиранию. Проблема заключалась в том, что Совет мог отклонить заявку на строительство железной дороги, не вынося вопрос на полноценное слушание в парламенте. Совет давал рекомендации относительно каждой заявки, а поскольку в 9 из 10 случаев парламент следовал этим рекомендациям, учредители железных дорог расценивали как деспотизм и произвол все что ни делал Совет. Во-первых, учредители железных дорог критиковали закрытость заседаний

Совета. Как позднее отмечал Роберт Стефенсон, представитель железной дороги Ливерпуль — Манчестер, «итоговой причиной неудачи Совета стало, я полагаю, закрытое рассмотрение обстоятельств дел» (цит. по: [Jagtiani 1924: 20]). Во-вторых, они заявляли, что решения Совета произвольны и непоследовательны, поскольку он представлял свои рекомендации без объяснений и лишь впоследствии начал публиковать полные отчеты [Parris 1965: 74]. В-третьих, пользуясь неясностью процедуры принятия решений в Совете, критики заявляли, что его младшие члены получали преимущество. Посторонний наблюдатель описывал Совет как «несуразный и неудобный формат заседаний, [при котором] второстепенные служащие Министерства торговли приравнивались к министру или его заместителю» (цит. по: [Ibid.: 69]). В-четвертых, учредители, чьи заявки получили негативную оценку (например, заявка на линию Лондон — Йорк), указывали на недопустимую неаккуратность в отчетности Совета [Ibid.: 80]. В-пятых, учредители железных дорог утверждали, что отчеты готовились в чрезмерной спешке, что, несомненно, было правдой, принимая во внимание объем работы. Наконец, противники Совета обвинили его в коррупции, поскольку некоторые решения становились известны спекулянтам ранее, чем о них официально сообщалось в «London Gazette» [Ibid.: 81]. Одним словом, недовольные отказами заявители обвинили Совет в том, что он стал самостоятельно проводить железнодорожную политику, тем самым узурпировав полномочия парламента [Ibid.: 84].

Конфликт в связи с работой Совета достиг своего апогея в середине 1845 г. Лорд Далхузи, президент Совета по делам железных дорог и второе лицо в Министерстве торговли, полагал, что отчеты Совета выражают позицию правительства. Премьер-министр сэр Роберт Пил решительно против этого возражал:

В намерения правительства никогда не входило навязывать палате суждения, содержащиеся в отчетах [Совета]... [Парламент не имел] ни малейшего намерения нарушить нейтралитет правительства в решении подобных вопросов [Great Britain, Parliamentary Debates 1845: 174–175].

Когда впоследствии Пил оспорил решение Совета, отклонившего проект закона об учреждении Большой западной желез-

ной дороги (Great Western Railroad), и не принял отчет Совета, Далхузи отвечал:

Я с глубоким огорчением узнал, что Вы отклонились, по Вашему заявлению, от общепринятой практики, позволяющей министрам короны сохранять нейтралитет и полностью воздерживаться от вмешательства в дела частного бизнеса; ...Вы приложили все усилия, чтобы противостоять Вашему Совету... действительный итог предпринятого Вами шага — отменить полномочия [Совета] и дискредитировать его служащих (цит. по: [Parris 1965: 85]).

Тем не менее Пил продолжал настаивать на лишении Совета права принимать за правительство решения в отношении заявок на строительство железных дорог, и когда члены Совета в знак протеста сложили с себя полномочия, их места остались незанятыми. Этот первоначальный эксперимент по созданию железнодорожной администрации был обречен на неудачу уже потому, что Совет воспринимался как субъект публичной политики, тогда как по другую сторону Ла-Манша государственные служащие с самого зарождения отрасли решали, какие заявки на концессии заслуживают передачи на рассмотрение законодателей, — и им не требовалось особого законодательного оформления таких полномочий.

В целом в Великобритании видели совершенно иные проблемы в сфере железнодорожного планирования, чем в США и во Франции. Британцы видели проблему в конфликте граждан с разными экономическими интересами. Права собственности составляли ядро британского собственнического индивидуализма [McPherson 1962], и поэтому, в случае если возникали сомнения в полезности проекта, государство отказывалось разрешать отчуждение частной собственности. Суть проблемы состояла в противоречии между стремлением государства защитить и права собственности землевладельцев, и экономические свободы будущих владельцев железных дорог. В США правительства штатов заботились о привлечении частного бизнеса к проектированию и строительству железных дорог и нечасто искали равновесие между правами владельцев железных дорог и правами землевладельцев; целью французов было создать согласованную национальную сеть железных дорог, а не беспорядочный набор кое-как построенных линий.

Решение, предложенное британцами, предполагало отказ в выдаче разрешения на строительство в случае сомнений в общественной полезности линии. Это решение резко отличалось от американской стратегии — поощрять планирование дорог частными фирмами, вначале путем выдачи разрешений всем желающим, а впоследствии — в рамках общих законов о железнодорожных корпорациях, позволявших группе из 13 и более граждан получать разрешения на строительство, не обращаясь в законодательное собрание. Может показаться, что Великобритания разделяла заботу Франции об общественном благе; однако действия британских властей были обусловлены принципиально иными соображениями, нежели стремление обеспечить общественное благо.

В обеих странах мотивом первых отказов в выдаче заявок на строительство дорог были соображения общественной пользы, однако британцы стремились защитить землевладельцев от излишней конфискации земель, тогда как французы заботились об обеспечении наиболее эффективного использования ресурсов нации. Французские технократы полагали, что спроектированные ими линии наилучшим образом используют земли, капитал и инженерные таланты нации, а частное планирование приведет к неоптимальному расходованию этих ресурсов. Если французские чиновники считали своим долгом руководить расходованием ресурсов нации, то британские чиновники видели свою обязанность лишь в том, чтобы гарантировать каждому частному лицу право распоряжаться собственными ресурсами по своему усмотрению.

ФИНАНСИРОВАНИЕ

Британские политики не считали финансирование железных дорог проблемой, требовавшей вмешательства государства. С точки зрения британцев, железные дороги были по праву частными предприятиями, и наилучшая помощь государства отрасли состояла в том, чтобы разрешить частному капиталу интуитивно угадывать и поддерживать наиболее перспективные проекты. Парламент не только не обеспечивал финансирования железных дорог, но и в большинстве случаев отказывался вмешиваться в размещение частного капитала.

Решение Великобритании не выделять государственных средств на поддержку строительства железных дорог отличало эту страну от всего остального мира: «Соединенное Королевство — единственная значительная страна, в которой железные дороги развивались почти без государственной поддержки» [Dunn 1913: 17]. Как отмечал в 1924 г. Хира Метхарам Джаг-тиани,

Англия являет собой типичный пример успешности частных предприятий в железнодорожной отрасли. Поддержка государства ограничивалась лишь выдачей концессий и предоставлением права отчуждать земли частных владельцев, по которым предполагалось проложить дорогу [Jagtiани 1924: 14].

Британское правительство даже не выкупало полос отчуждения для железных дорог, как делали правительства США и Франции. Поводом для единственного парламентского обсуждения государственного финансирования стало восхваление парламентариями самих себя за то, что они не совершили ошибок бельгийского правительства. В 1844 г. члены парламента обсуждали весьма устроившие их итоги проведенного в Бельгии эксперимента по государственному финансированию. Они отметили, что в 1834 г. страна, вдохновленная недавним обретением независимости, приняла решение строить сеть железных дорог на средства государства. Несмотря на свой энтузиазм, бельгийское правительство допустило ряд серьезных промахов, например, взялось предоставлять услуги по прямой доставке грузов от двери до двери. В результате эксперимент завершился громким провалом, о чем свидетельствовали жалкие 2,5% прибыли на основной капитал, вложенный государством [Parris 1965: 12]. Для парламента пример Бельгии послужил доказательством превосходства британской стратегии. В 1865 г. королевская комиссия вновь рассмотрела проблему собственности на железные дороги и пришла к выводу, что Великобритания следует оптимальному курсу и что смена политики была бы ошибкой: «Будет нецелесообразно в данный момент изменять курс политики, которая до сего времени передавала вопросы строительства и управления железными дорогами частной предпринимательской инициативе граждан» (цит. по: [Bagwell, Mingay 1970: 35]).

Местные власти в Великобритании также отстранились от финансирования железных дорог. Как в США и во Франции, местные группы пытались влиять на планирование маршрутов, предлагая финансовую помощь, однако в Великобритании такие попытки предпринимали только частные лица. Например, большую часть капитала для строительства первой железной дороги Стоктон — Дарлингтон, учрежденной в 1825 г., предоставила местная община квакеров. Строительство линии Ливерпуль — Манчестер помогли финансировать ливерпульские торговцы, недовольные ограниченностью транспортных возможностей каналов [Bagwell, Mingay 1970: 28]. В 1820–1830-х годах местные группы часто финансировали строительство железных дорог, поскольку лондонские банки не предоставляли долгосрочных кредитов промышленным предприятиям; в 1830–1840-х годах усилиями энтузиастов железных дорог были учреждены региональные фондовые биржи, привлекавшие капитал в Ливерпуле, Манчестере, Лидсе, Глазго, Эдинбурге и других городах. Они собирали подписку на ценные бумаги, публикуя рекламные объявления и проводя собрания представителей общественности [Gourvish 1980: 17], но не привлекали к этой деятельности местные власти. В сравнительной перспективе отсутствие в Великобритании долгосрочных займов как источника финансирования и необходимость создавать новые институты, чтобы накопить капитал, опровергают распространенное мнение о том, что британские железные дороги финансировались частным порядком прежде всего потому, что это был самый доступный источник капитала.

Единственным исключением из правил, которых парламент придерживался в части финансирования железных дорог, стала попытка некоторых членов парламента принять антициклические меры в отношении экономической катастрофы в Ирландии, произошедшей в 1840-х годах. В 1846 г., когда полмиллиона ирландцев жили на пособие по бедности, президент Комиссионеров по делам железных дорог заявил, что «немедленное вложение капитала в строительство железных дорог сразу же подстегнет торговлю и даст работу многим голодающим жителям» (цит. по: [Lewin 1936: 291]). Он предложил правительству ссудить ирландским железным дорогам две трети средств, необходимых для строительства новых линий, а оставшуюся треть

капиталовложений получить от частных лиц. Хотя парламент отверг это предложение, впоследствии правительство приняло закон с менее масштабными целями, предполагавший предоставление трем ирландским железным дорогам займа в размере 600 тыс. ф. ст.; в 1849 г. правительство ссудило 500 тыс. ф. ст. Мидлендской большой западной компании (Midland Great Western Company) [Lewin 1936: 421].

Единственным поводом для вмешательства парламента в частное финансирование железных дорог стали повторявшиеся случаи отчуждения земельных участков без достаточных оснований. В конце 1830-х годов в поле зрения парламента снова попала проблема недобросовестности подателей заявок на концессии. Большая часть заявок на строительство первых линий, таких как линия Ливерпуль — Манчестер, не оставляли сомнений в том, что учредители действительно намереваются построить железную дорогу. Однако к концу 1830-х годов парламент выдал разрешения на строительство нескольким группам, которые, как впоследствии оказалось, преследовали исключительно спекулятивные цели. Парламентарии поняли, что заявители часто стараются получить право на постройку той или иной линии, чтобы продать его тому, кто предложит наивысшую цену. Спекуляции такого рода вели к необоснованной конфискации земельных участков. Проблему усугублял тот факт, что мошенники наживались на продаже земель, во владение которыми вступили обманом, ущемляя тем самым интересы как первоначальных владельцев участков, получавших меньше их действительной стоимости, так и общества, вынужденного платить за перевозки. Чтобы положить конец этой практике, парламент в 1840 г. потребовал от подателей заявок на строительство железных дорог размещать на депозите в Министерстве финансов сумму в размере десятой части предполагаемых расходов на строительство; только после этого они могли получить разрешение на строительство [Great Britain, Parliamentary Debates 1840]. Это было единственным случаем вмешательства парламента в вопросы финансирования железнодорожного строительства.

Решение возложить ответственность за финансирование железных дорог на частный сектор во многом было обусловлено особенностями политической культуры. Британцы к тому мо-

менту уже полагали, что позитивная политико-экономическая теория Адама Смита наилучшим образом выражает сущность их политической культуры. К 1830-м годам риторика *laissez-faire* стала неотъемлемой частью британского представления о промышленной рациональности. Идея о том, чтобы предоставить решение всех вопросов частному сектору, легла в основу парадигмы позитивной промышленной политики. Как писал в 1913 г. Сэмюэль Данн, «в Англии это время было эпохой *laissez-faire*. Правительство и население полагали, что для того, чтобы заставить железные дороги предоставлять достойное обслуживание по приемлемым ценам, достаточно всего лишь поддерживать конкуренцию» [Dunn 1913: 18]. Предполагалось, что отрасль сумеет самостоятельно разрешить вопросы финансирования и планирования, если государство обеспечит соблюдение экономических свобод и предотвратит нежелательное вмешательство политиков и частных игроков в деятельность независимых предпринимателей.

В целом британцы считали, что проблема, требовавшая вмешательства государства в вопросы финансирования железных дорог, заключалась в защите прав землевладельцев и инвесторов; в то же время они полагали, что финансирование должно было оставаться прерогативой частных лиц. Исключений из этого правила почти не было. На протяжении трех четвертей XIX в. ни один политик, чиновник или предприниматель не поднимал вопроса о государственном финансировании железных дорог. Американцы считали, что развитие железных дорог (и промышленности вообще) входит в обязанности правительств штатов и муниципалитетов, и разработали разнообразные схемы государственного финансирования железных дорог, впрочем, отказавшись от этих схем в конце XIX в. Французы полагали, что финансирование железных дорог является обязанностью центральной власти, и лишь финансовые ограничения удерживали французское государство от строительства всей железнодорожной сети за казенный счет. Историки хозяйства полагают, что причиной невмешательства британского правительства в финансирование строительства железных дорог была доступность частного капитала, отличавшая Великобританию от прочих стран. Однако мы видели, что железнодорожные компании не имели свободного доступа к капиталу, поскольку

лондонские банки не предоставляли долгосрочных промышленных кредитов; поэтому учредителям железных дорог пришлось создавать новые институты привлечения средств, такие как региональные фондовые рынки. Местные группы интересов в Великобритании сталкивались с той же проблемой недостатка капитала, что и местные группы в США, однако они привлекали только частные капиталы, не прибегая к помощи государства, поскольку британская политическая культура не позволяла государству играть активную роль в хозяйстве.

ТЕХНИЧЕСКАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ КООРДИНАЦИЯ

В сфере технической и управленческой координации британцы видели только один повод для вмешательства государства — обеспечение безопасности. Парламент считал своей обязанностью защиту суверенных индивидов от рисков, порождаемых новой индустриальной экономикой. Крупные капиталистические предприятия, появление которых многократно ускорило экономический рост, часто пренебрегали безопасностью работников и клиентов. Железные дороги служат тому превосходным примером; но и во многих других секторах первые случаи вмешательства парламента имели целью защиту отдельных групп граждан, таких как фабричные рабочие, моряки, углекопы и пассажиры железнодорожного транспорта. В отличие от американцев и французов британские политики не считали, что в задачи государства входит решение более общих вопросов координации, связанных с повышением эффективности отрасли. Парламент предпринял несколько запоздалых и нерешительных попыток провести техническую стандартизацию, но вера в частную инициативу как лучший способ координации осталась неизменной. Парламент проявлял готовность вмешиваться только в такие частные вопросы, как установка крыш в вагонах третьего класса.

Когда британцы начали искать политические решения проблем безопасности, они были поставлены в тупик двумя противоречившими друг другу принципами британской традиции индивидуализма. Один принцип состоял в том, что усиление государства считалось несовместимым с личной свободой;

другой — в том, что государство обязано защищать своих граждан от произвола других сильных сторон. Как же государство могло защитить граждан от тирании крупных предприятий, не устанавливая тем самым тиранию правительства?

В XIX столетии Великобритания опробовала некоторые способы примирить эти два принципа. Первая британская стратегия политики поручала заботу об обеспечении безопасности общественному мнению; считалось, что интересы железнодорожных компаний и общества совпадают. Эта логика стала одним из оснований политики невмешательства, предполагавшей, что люди, преследующие личные интересы, в отсутствие государственного вмешательства наилучшим образом обеспечат интересы нации. Общественное мнение могло заставить железнодорожные компании действовать с учетом интересов нации, поскольку в противном случае компания рисковала разориться. Вторая британская стратегия политики предполагала, что государственная инспекция станет информировать общественность о деятельности железнодорожных компаний, с тем чтобы компании уяснили: преуспевают те, кто лучше прочих служит нации. В конце 1880-х годов ранние стратегии политики, в которых государство обращалось к общественному мнению и рыночным механизмам как способам достижения целей общества, были признаны неэффективными, поскольку многие железные дороги так и не начали использовать даже примитивные устройства безопасности. В 1889 г. парадигма политики изменилась: парламент обязал железнодорожные компании установить на маршрутах системы сигнализации и снабдить поезда тормозами. Невзирая на значительное изменение британской политики в части безопасности, в отношении вопросов повышения эффективности парламент продолжал следовать политике невмешательства. Согласование технических стандартов и управленческой практики, которые влияли только на эффективность работы железных дорог, было оставлено на усмотрение компаний.

Безопасность

Строительные нормы. В 1830-х годах наблюдатели за развитием железных дорог отмечали, что фирмы без труда уклонялись от соблюдения условий концессий; парламент особенно

беспокоился о том, что железные дороги попытаются урезать расходы на постройку мостов и тоннелей. Ничто не могло помешать железнодорожной компании отказаться от образцовых планов строительства, представленных в заявках на концессии, и соорудить убогую дорогу, угрожавшую жизням пассажиров. Мы видели, что во Франции основанием для государственного контроля было представление о том, что интересы капиталистов и нации зачастую противоречат друг другу и что лучший способ достичь целей нации — государственная координация и контроль над частной инициативой. Парламентские дебаты о том, как заставить железнодорожные компании исполнять условия концессии, основывались на совершенно иной идее — считалось, что интересы частного капитала и общества естественным образом совпадают. В 1840 г. в ходе парламентского обсуждения вопросов регулирования г-н Истроп заявил, что

Те люди, которым вверено управление железными дорогами всей страны, в полной мере чувствовали и понимали, что их истинные интересы и интересы владельцев этих общественных предприятий совпадали с интересами общества... управляющие железными дорогами стремятся исполнить эти планы, обеспечивающие наибольшую экономию и полезность; ...самым лучшим планом было бы дать им возможность продолжать действовать самостоятельно, защитив от вредного вмешательства [Great Britain, Parliamentary Debates 1840: 907].

По мнению британских наблюдателей, главное достоинство современного хозяйства состояло в том, что частная инициатива естественным образом обеспечивала достижение целей общества. Как сказал в том же обсуждении господин Тёрнер, «интересы общества и компании [находятся] в полном согласии» [Ibid.: 930].

Только проведенная в начале 1840-х годов парламентская проверка исполнения условий концессий показала, сколь незначителен на самом деле был государственный контроль в отрасли железных дорог. Выяснилось, что общие положения разрешения на строительство линии Ливерпуль — Манчестер были непосредственно заимствованы из концессии на строительство каналов; в свою очередь, положения концессии Ливерпуль — Манчестер были скопированы почти в каждом последующем

законе о строительстве железных дорог [Cleveland-Stevens 1915: 11]. Многие пункты применительно к железным дорогам не имели смысла, но потребовалось почти 20 лет, чтобы это обстоятельство привлекло внимание парламента, поскольку в правительстве не было органа, ответственного за контроль исполнения концессионных соглашений. Как показало расследование спора между компаниями «Гранд Джанкшен» (Grand Junction Company) и «Манчестер — Бёрлингтон» в 1842 г.:

Условие, запрещавшее перевозить по железной дороге вагоны, вес которых с учетом груза превышает 4 т, перекочевало из исходного закона о железной дороге Ливерпуль — Манчестер почти во все принятые впоследствии законы о железных дорогах, однако это условие совершенно не соблюдалось на практике [Great Britain, Parliamentary Debates 1843: 19].

Парламент задним числом изъясил это условие из всех железнодорожных концессий, но подобные случаи показали членам парламента, что невнимание к строительным нормам и правилам эксплуатации создает угрозу общественной безопасности, поскольку компании получают возможность экономить на строительстве линий, занижая свои расходы вопреки условиям концессии. Но как парламент мог разрешить эту проблему?

В 1830-х годах парламент озаботился проблемой безопасности в ряде отраслей промышленности и попытался разрешить эту проблему с помощью института инспекций. Идея создания национальной комиссии с надзорными полномочиями опиралась на опыт инспекций по сбору акцизов с фабрик по производству спиртных напитков, стекла и бумаги [Lubenow 1971; MacDonagh 1958]. Иеремия Бентам в работе «Основные начала гражданского кодекса» формализовал модель инспекций и представил ее как решение проблемы управления отраслью силами слабого бюрократического аппарата государства. Инспекции представляли собой революционное новшество, порывавшее с британской традицией, но утилитаристы полагали их применение оправданным [MacDonagh 1958]. В основном полезный эффект достигался посредством невмешательства, но в некоторых случаях этого было недостаточно для удовлетворения интересов общества. Это особенно актуально для секторов, в которых дей-

ствуют несколько господствующих крупных предприятий, а не множество конкурирующих производителей:

«Если свободная конкуренция не срабатывает в отношении железнодорожных предприятий, можно ли достичь максимально возможного удовлетворения наибольшего числа людей с помощью государственного регулирования?» В 1840 г. ответ на этот вопрос был положительным. Тогда, как и сейчас, вопрос состоял не в выборе между политикой *laissez-faire* и вмешательством государства, а в том, где должна быть проведена граница между ними в свете непрерывно изменявшихся обстоятельств [Parris 1960: 36–37].

Модель инспекций имела целью не навязать волю государства частным предприятиям, а информировать общественное мнение и тем самым усилить его воздействие на отрасль. Предполагалось, что потребители фабричных товаров, покупатели угля и пассажиры железных дорог перестанут пользоваться услугами компаний, которые получили негативную оценку правительственных инспекторов. Точно так же публикация сведений о противозаконных действиях местных правительственных агентств заставит их держаться в рамках закона. В результате принятия фабричного закона 1833 г. были созданы первые инспекции современного типа по надзору над условиями труда в основных производственных отраслях. С 1834 по 1850 г. парламент учредил Комиссию по законам о бедных, Комитет по образованию, департамент железных дорог, инспекцию тюрем, инспекцию по горному делу, Комиссию по делам психически больных, Главный совет по здравоохранению, департамент торгового флота, Комиссию по благотворительности и департамент наук и искусств [Roberts 1960: 195]. Каждый орган действовал в рамках новой политической логики, предполагавшей, что государство может обеспечить соблюдение интересов общества, контролируя деятельность местных органов власти и сообщая о результатах проверок населению. Остальное должна была совершить «невидимая рука» рынка, под воздействием которой фирмы были бы вынуждены действовать сообразно общественным интересам [Ibid. 1959: 106].

В 1840 г. парламент учредил в Министерстве торговли департамент железных дорог, призванный проверять новые линии

перед открытием и оценивать работу железнодорожных компаний, чтобы удостовериться в соблюдении строительных норм, установленных в разрешениях на строительство [Hodges 1889: 12–15]. Департамент должен был публиковать сообщения о выявленных нарушениях, но не имел права задерживать открытие линий или вмешиваться в их деятельность. Круг полномочий новой комиссии стал предметом споров в парламенте, обеспокоенном возможным ограничением экономических свобод железнодорожных предпринимателей. Одно из оспариваемых положений содержало требование к железным дорогам уведомлять министерство за месяц до открытия новой линии, чтобы чиновники успели проверить ее безопасность. По словам г-на Финча, требование о заблаговременном уведомлении не имело смысла, поскольку закон не разрешал правительству отложить открытие линии и не предполагал никаких «санкций для открываемых линий, признанных недостаточно безопасными» [Great Britain, Parliamentary Debates 1840: 910]. Финч соглашался с авторами закона, что ни один правительственный департамент *не должен* иметь власть наказывать железные дороги, откладывая открытие линий, но заключал, что в результате положение о заблаговременном уведомлении оказывается бесполезным. Лорд Сеймур, сторонник нового закона, утверждал, что закон намеренно не предусматривает санкции, поскольку,

Если Министерство торговли выразит протест против железной дороги как не готовой к открытию или как подвергающей угрозе публику, железнодорожные компании будут настолько заинтересованы в устранении повода к протесту, что нет необходимости наделять Министерство торговли абсолютной властью решать вопрос об открытии линии [Ibid.].

Г-н Иструп отметил, что железнодорожные компании не должны возражать против положения, предписывавшего информировать публику о нарушениях безопасности, поскольку компании уже подлежат судебной ответственности в случае пренебрежения вопросами безопасности, повлекшего травмы пассажиров:

Ответственность за открытие железных дорог ныне возложена на их директоров при участии инженеров. Если они откроют линию до того, как все будет готово для обеспечения безопасности публики, и в результате клиенты получают травмы, директор мо-

жет быть уверен, что получит предупреждение от почтенного и просвещенного генерального прокурора о том, что в случае передачи этого дела в суд руководители компании будут обязаны возместить нанесенный ущерб сообразно его масштабам [Great Britain, Parliamentary Debates 1840: 914].

Соблюдение закрепленных в концессиях норм строительства, обеспечивавших общественную безопасность, соответствовало интересам железнодорожных компаний. Если компания этого не делала, ей грозили материальные убытки — потеря бизнеса и судебное разбирательство. Г-н Лабушер полагал, что «определенно, лучшим решением будет не поощрять вмешательство правительства, а свести его к минимально возможному уровню». Цель состояла в том, чтобы уполномочить чиновников

предупреждать железнодорожную компанию о пренебрежении, в котором она виновна... не распространяя чрезмерно власть Министерства торговли... будет излишним позволить правительственной комиссии... останавливать ход каких-либо общественных работ лишь силой собственного решения [Ibid.: 917].

Виконт Сандон соглашался с тем, что заявление официального протеста произведет желаемый эффект: «Никто не станет пользоваться линией, в отношении которой заявлен такой протест» [Ibid.: 911]. Но, по его мнению, даже в таком виде закон дает администрации опасную «власть судить о непригодности» линии. А если проверка была проведена за месяц до открытия и линия еще не была готова, но за оставшиеся недели все необходимые приготовления были завершены? Выпустив заявление о протесте, государство «нанесет материальный ущерб всей собственности владельцев и никак не поддержит интересов общества» [Ibid.]. Поэтому он возражал даже против того, чтобы наделить предполагаемый Совет правом проводить проверки. Ему вторил г-н Мюнц, говоривший, что «с большим подозрением наблюдает за всяким вмешательством правительства в эти вопросы, и в отсутствие чрезвычайно веских причин он счел бы такое вмешательство излишним»; г-н Эварт полагал, что «любое государственное вмешательство неблагоприятно» [Ibid.: 917]. В итоге закон приняли без положения о праве Совета требовать предупреждения за месяц до открытия железной дороги.

В 1842 г. парламент внес в текст закона поправки, расширявшие полномочия Совета.

Второе положение, включенное в первоначальный проект закона, обязывало железнодорожные компании предоставлять для проверки бухгалтерскую отчетность по форме, предписанной Министерством торговли. Капитан Больдеро отметил, что «очень удивлен перспективой принятия столь вредоносного и тиранического положения» [Great Britain, Parliamentary Debates 1840: 922]. Он заявил, что подобное вторжение в ведение счетов частной компании не имеет никакого оправдания, и сообщил, что намерен голосовать против закона, если «столь чудовищное» положение не будет из него исключено. Это второе положение также было изъято из текста закона.

Парламент стремился свести к минимуму возможности государства руководить железными дорогами и предполагал обеспечивать соблюдение законов посредством частных судебных разбирательств и силой общественного мнения. Эти дискуссии разительно отличаются от ситуации во Франции, где Корпус мостов и дорог оставил за собой прерогативу предписывать компаниям, как именно строить железные дороги, мог контролировать ход строительства и требовать от железных дорог предоставления бухгалтерской отчетности. Государственные инженеры могли не только отложить запуск новой и остановить работу действовавшей линии, но и, самое важное, устанавливали инженерные и технические стандарты для каждой линии. Все те задачи, которые британский парламент считал выходящими за рамки полномочий государства, во Франции решались силами административного подразделения, которое не нуждалось в особом разрешении от палаты и не встречало заметного сопротивления со стороны железнодорожных компаний. И во Франции эти полномочия предоставлял республиканский режим, ориентированный на создание демократических институтов, поскольку наличие подобных полномочий у государственных органов не рассматривалось как ограничение свободы.

Вагоны третьего класса. Вторая проблема безопасности, привлекавшая внимание парламента, касалась составов третьего класса. Начиная с 1840-х годов обеспечение безопасности представителей беднейших классов составляло первоочередную задачу парламента; в отрасли железных дорог и в других сферах

парламент видел свою задачу в том, чтобы не позволить сильным частным игрокам ущемить права слабейших британских граждан. Здесь, как и ранее, в центре вопроса оказалось противоречие между принципом индивидуализма и вредом от чрезмерного усиления отдельных компаний. В 1846 г. закон лорда Кэмпбелла обязал британские фирмы нести правовую ответственность за получение пассажирами травм в результате аварий [Schivelbusch 1986 (1977): 134]. Принятые в тот же период законы о торговом флоте (1850, 1854) обеспечили всестороннюю защиту морякам; закон о фальсификации пищи (1860) защищал потребителей от риска приобрести испорченные продукты; законы 1848, 1867 и 1869 гг. предоставляли Тайному совету право контролировать заболеваемость скота. Позднее были приняты законы о продолжительности службы на корабле (1892, 1895) и о сидячих местах для продавцов (1899), регулировавшие условия труда [Grove 1962].

Что касается железных дорог, обеспокоенность парламента условиями поездки в третьем классе имела все основания. Некоторые компании или вообще не предоставляли услуги перевозок в третьем классе, или отправляли поезда с вагонами третьего класса слишком редко. 5 февраля 1840 г. г-н Уоллес сообщал парламенту, что в поездах, следующих по маршруту Ланкастер — Лондон, часто отсутствовали места в вагонах второго и третьего класса, и он видел, как «бедные люди, честные, надежные работники» были вынуждены покупать билеты первого класса, «и это было чудовищно». Более того, пассажиров третьего класса часто перевозили на открытых платформах, лишенных крыши и сидений: «Возьмем, к примеру, пассажиров третьего класса, направляющихся в Бат. Они не имели возможности путешествовать днем; следуя ночным поездом, они вынуждены были стоять всю дорогу» [Great Britain, Parliamentary Debates 1844: 249]. Уоллес настаивал на том, что в обязанности парламента входит вмешательство с целью защиты менее обеспеченных классов.

В опубликованном несколько лет спустя трактате Джон Фрэнсис так описывал опасности путешествия третьим классом:

Хрупкие женщины — хрупкие, но бедные и достойные члены общества, хотя и принадлежащие к рабочему классу, плохо одетые и плохо питающиеся, не способны противостоять сурово-

стям климата и часто подхватывают зачатки тех болезней, которые в дальнейшем сильно укорачивают их жизни. Также и умелый ремесленник, ослабленный трудом в закрытом помещении, к которому многие обращаются за помощью и от кого зависят надежды многих, подвергается риску простудиться, подхватить катар или чахотку. Это класс, которому Британия столь многим обязана и об удобствах которого она должна позаботиться. Однако владельцы железных дорог — не социальные экономисты и управляющие железных дорог — [всего лишь] обычные люди [Francis 1851, vol. II: 104].

По мнению Фрэнсиса, менее обеспеченные граждане Великобритании образуют основу нации, и страна обязана защитить их от произвола сильных частных железных дорог, которых интересует одна только прибыль. В начале 1840-х годов департамент железных дорог высказался против применения открытых платформ. Он рекомендовал оборудовать вагоны третьего класса стенами высотой не менее 4 футов; это произошло незадолго до аварии в рождественский сочельник 1841 г., когда поезд Большой западной компании (Great Western Company), следовавший по углубленному пути возле станции Соннинг, столкнулся с завалом, образовавшимся после оползня, и все пассажиры двух открытых платформ третьего класса оказались сброшены с поезда. Восемь человек погибли и 17 были ранены [Parris 1965: 45]. Суть проблемы состояла в том, что владельцы британских железных дорог не принимали в расчет удобство и безопасность пассажиров третьего класса, поскольку «их рассматривали не как получателей услуги пассажирской перевозки, а как груз» [Schivelbusch 1986 (1977): 72].

Предписанная законом 1844 г. «подача дешевого поезда» была призвана урегулировать монополистические практики установления тарифов и низкие стандарты безопасности: всем вновь построенным железным дорогам предписывалось предоставлять места третьего класса на каждом маршруте, по крайней мере один раз в день, в закрытых вагонах с сиденьями, по цене 1 пенни за милю. Закон поручал Министерству торговли обеспечить исполнение этого предписания, а это означало, что департамент железных дорог будет проводить проверки пассажирских линий, дабы удостовериться, что они на деле предоставляют такую услугу.

Авторов закона тревожила неспособность государства гарантировать соблюдение норм, предусмотренных в железнодорожных концессиях, и они разработали новую стратегию по принуждению компании к исполнению норм, пригрозив лишением бизнеса. Закон давал государству право выкупить любую железнодорожную компанию спустя 21 год после начала ее работы: «С точки зрения упомянутых лордов-уполномоченных, будет законно... в любое время по истечении данного срока в 21 год приобрести любую железную дорогу» (цит. по: [Hodges 1889: 26]). Это условие похоже на положение об обратном выкупе во французском законодательстве о железных дорогах, однако оно было выдвинуто после того, как железнодорожные компании выступили против принятия парламентом общего закона, аннулировавшего отдельные условия концессии. Министр торговли Уильям Юарт Гладстон так описал возможность выкупа железной дороги государством: «Совокупный результат... таков, что в отличие от нынешнего состояния, когда руки парламента связаны и скованы, они будут свободны, и парламент сможет разрешить эти проблемы к пользе для общества» (цит. по: [Lubenow 1971: 115]).

Как говорилось в разделе о планировании, созданный в 1844 г. Совет по делам железных дорог вскоре распустили, поскольку было решено, что эта структура узурпирует представительские полномочия парламента. В 1846 г. партия вигов назначила комиссионеров по железным дорогам, которые обладали большими полномочиями и ресурсами, чем правление железных дорог, и не зависели от Министерства торговли. Виги планировали обязать комиссионеров отчитываться о подаваемых на рассмотрение парламента проектах концессий (так делал Совет по делам железных дорог), однако противники расширения полномочий государства не позволили этого сделать. Железнодорожный бум вскоре пошел на убыль, и комиссионеры вновь вошли в состав Министерства торговли в качестве обновленного департамента железных дорог [Parris 1965: 104; Bagwell 1974: 163].

Устройства, обеспечивающие безопасность. На протяжении нескольких последующих десятилетий инспекции пытались достигнуть желаемых результатов в сфере обеспечения безопасности, информируя общественность об опасностях; но в 1889 г. парламент нашел прогресс в данной области неудовлетвори-

тельным и в очередной раз расширил полномочия государства. Стратегия невмешательства (1825–1840) и стратегия инспекций (1840–1889) потерпели неудачу. Хотя инспекции продолжали работу, новый законодательный акт предписывал оборудовать все железные дороги устройствами, обеспечивающими безопасность.

С момента своего возникновения британские инспекции по делам железных дорог, сменившие много названий, просили парламент ввести государственное регулирование мер обеспечения безопасности, однако парламент упорно отказывался ограничить свободу действий железнодорожных компаний. Как показало расследование происшествий, проведенное департаментом еще в 1840 г., многие случаи получения пассажирами увечий происходили оттого, что машинист по приближении к станции отсоединял локомотив, предоставляя вагонам останавливаться по инерции. Если машинист неверно оценивал скорость и состояние, вагоны часто врезались в стены терминала. Департамент рекомендовал парламенту запретить этот способ остановки и предписать снабдить вагоны тормозами. В отчете говорилось: «очевидно, что если бы Министерство торговли сделало исполнение этих рекомендаций обязательным, это исключило бы саму возможность подобных происшествий» [Great Britain, Railway Department 1841 [Jan.]: 4]. В том же году двое пассажиров погибли при столкновении багажного состава со следовавшим впереди пассажирским поездом, который с опозданием отправился от станции Тейлорс Джанкшен, после чего сотрудник департамента сэр Фредерик Смит высказался о «необходимости уполномочить правительство на установление всеобщих правил в таких случаях, чтобы обеспечить своевременность [отправления поездов], необходимую для безопасности, а равно для удобства пассажиров» [Ibid.: 9]. Соблюдение сроков отправления было столь важным потому, что большинство поездов не имели тормозов, и даже поезда с тормозами не могли быстро остановиться. К тому моменту, когда машинист замечал на своем пути стоявший или двигавшийся с опозданием поезд, столкновение уже было неизбежным. Тем не менее парламент не дал департаменту разрешения требовать соблюдения определенной техники эксплуатации, которая свела бы риск к минимуму, и не сделал обязательной установку тормозов. Законодатели твердо по-

лагали, что в большинстве случаев сила общественного мнения сумеет заставить железные дороги принять меры обеспечения безопасности.

Вскоре после учреждения инспекций в 1840 г. их основным занятием стало расследование происшествий. Обязанности департамента расширялись по мере развития железных дорог, поскольку количество зафиксированных инцидентов выросло с 35 случаев во второй половине 1840 г. до 372 случаев в 1875 г. [Great Britain, Railway Department 1840 [Jan.]: 2–3; Ibid. 1876 [Jan.]: 18]. Хотя железные дороги упорно сопротивлялись установлению стандартов безопасности, они содействовали подобным расследованиям, полагая, что государство вправе информировать общественность о происшествиях. Кроме того, результаты расследований часто подтверждали невиновность операторов железных дорог. Например, жюри присяжных при коронере, изучавшее причины трагического инцидента 1841 г., на основании показаний машиниста заключило, что причиной стал отказ двигателя, после чего компания сняла с эксплуатации все подобные двигатели. Когда дальнейшее расследование департамента показало, что в происшествии все же виновен машинист, железнодорожная компания вернула двигатели в работу, а машинист был уволен [Parris 1965: 43]. За 6 месяцев, с 1 августа 1840 г. по 30 января 1841 г., департамент признал ошибку служащих основной причиной 19 из 28 аварий, причины которых удалось выявить [Great Britain, Railway Department 1841 [Jan.]: 2–3]. В таких случаях железные дороги, как правило, увольняли работника, чьи неверные действия были признаны причиной происшествия, и продолжали работать по-прежнему. Компании почти ничего не теряли в случае, если расследование признавало их виновными, поскольку инспекция не имела права применять санкции, а население и так обычно обвиняло в аварии железную дорогу, если только в отчете не был заявлен другой виновник.

В 1846 г. парламент попытался повысить безопасность движения на железных дорогах, установив юридическую ответственность компаний за гибель и травмы пассажиров, но не предусматривал подобных мер в отношении угроз здоровью служащих компании. Предполагалось, что закон лорда Кэмпбелла побудит компании сделать все от них зависевшее для минимизации рис-

ка происшествий. Главным достоинством закона считалось то, что он не предполагал вмешательства парламента во внутренние дела фирм [Bagwell 1974: 178]. Как и ранее, парламент надеялся, что привлечение общественного мнения и рыночных механизмов заставит железнодорожные компании действовать с учетом интересов общества. В 1853 г. Ланкаширская и Йоркширская железная дорога (Lancashire and Yorkshire Railway) обязывалась выплатить за смерть одного пассажира 3 тыс. ф. ст., притом что родственникам погибшего *служащего* даже в 1870 г. обычно выплачивали не более 10 ф. ст. Успех этого закона мог быть связан с тем, что в 1872–1875 гг. погибли всего 155 *пассажиров*, но около 3 тыс. железнодорожных *служащих* [Ibid.: 182].

Тем не менее проблема безопасности не исчезла, и в 1874 г. была учреждена королевская комиссия для установления «причин инцидентов на железных дорогах и возможностей устранения таковых причин в будущем законодательными средствами» (цит. по: [Fowler 1877: 661]). Отчет комиссии рекомендовал расширить полномочия государства, позволив правительству требовать использования тормозов, блокирующих средств и иных мер обеспечения безопасности. Отчет не привел к принятию новых законов, но сам факт того, что 336 членов комиссии признали желательность законодательного введения мер безопасности, свидетельствует о насущной необходимости вмешательства государства в этот процесс.

В 1871 г. закон о регулировании деятельности железных дорог вновь закрепил ограничение полномочий Министерства торговли правом инспектировать новые линии и расследовать случаи аварий; ни один представитель министерства был «не вправе вмешиваться в деятельность какой-либо компании» [Ibid.]. Стоило ли Министерству торговли сделать обязательным использование тормозов или иных средств обеспечения безопасности? Даже внутри самого министерства мнения на этот счет разделились; в отличие от французских коллег, не все члены министерства поддерживали идею расширения полномочий государства. Секретарь Министерства торговли г-н Фаррар заявил: «Я полагаю, что ущерб от расширения власти Министерства торговли сверх нынешних пределов перевесит всякую выгоду от применения такой усиленной власти». Далее он утверждал, что следование интересам общества не противоречит интере-

сам компаний: «По моему мнению, железнодорожные компании в целом будут ради собственной выгоды делать то, что требует от них инспектор» (цит. по: [Fowler 1877: 652]). Капитан Тайлер, железнодорожный инспектор с 20-летним стажем, в своем выступлении высказался в том же духе:

Хотя, с одной стороны, мне очевидны значительные выгоды от предоставления Министерству торговли несколько большей власти над деятельностью железных дорог в определенных вопросах... мне также очевидны многочисленные опасности любого вмешательства в детали управления железной дорогой... так что вы принесете намного больше вреда, чем пользы, если предоставите Министерству торговли, скажем так, право руководить деятельностью железных дорог (цит. по: [Ibid.: 653]).

Предложения разрешить министерству сделать обязательным применение мер обеспечения безопасности обычно расценивались как вмешательство в сферу компетенции компании. Утверждалось, что такое изменение перекладывает ответственность за обеспечение безопасности движения с компании на государство. Если государство берет под свой контроль стандарты безопасности, разве не на него следует возложить ответственность в случае аварии? Капитан Тайлер полагал, что «там, где вы собираетесь вмешаться, вы снимаете ответственность с компании и возлагаете ее на Министерство торговли» (цит. по: [Ibid.: 657]). Того же мнения придерживался управляющий Лондонской и Северо-западной железной дорогой (London and North Western Railway) г-н Финдли, утверждавший, что подобное изменение равносильно установлению государственного контроля над финансированием железных дорог:

Если бы инспектор Министерства торговли мог обязать владельцев уже существующей линии провести новые работы... ему пришлось бы не только нести ответственность за безопасность линии, но и отвечать перед акционерами за коммерческий успех предприятия (цит. по: [Ibid.]).

Представитель Министерства торговли г-н Фаррар согласился, отметив, что обязав компании нести дополнительные затраты на железные дороги, «парламент лишит компании возможности распоряжаться финансовыми и прочими ресурсами» (цит. по: [Ibid.]).

Несмотря на разногласия, королевская комиссия выпустила отчет, в котором призывала предоставить палате право обязывать использовать тормоза, устройства полной блокировки и дополнительные меры обеспечения безопасности, которые палата сочтет необходимыми, но парламент не принял этой рекомендации. Поразительно, насколько данная ситуация отличалась от французской: там корпус государственных инженеров уже в 1820-х годах сделал обязательным применение различных устройств и процедур, обеспечивающих безопасность движения, не получая на то особых законодательных полномочий.

Вследствие нежелания парламента предписывать применение средств обеспечения безопасности на протяжении большей части XIX в. безопасность на железных дорогах Великобритании поддерживалась за счет расследования происшествий. Чтобы стимулировать внедрение тормозов и систем сигнализации, парламент обязал департамент ежегодно представлять отчет об улучшении ситуации в этом направлении на каждой железной дороге. Только спустя полвека безуспешных попыток повысить безопасность движения усилиями инспекций и просвещенного общественного мнения парламент все же признал провал этой стратегии и расширил контрольные полномочия государства.

Применение тормозов. Тормоза составляли самую острую проблему безопасности движения на железных дорогах. На первых составах вообще не было тормозов или, в лучшем случае, имелись примитивные тормоза из деревянных колодок на одной или двух колесных осях. Департамент сразу заявил, что железные дороги должны оборудовать пассажирские поезда тормозами: «Последний вагон и по меньшей мере каждый четвертый вагон в поездах, перевозящих пассажиров, [должны] быть снабжены подходящим тормозом» [Great Britain, Railway Department 1841 [Jan.]: 13]. Парламент принял данное предложение, ожидая, что реализацию этих пожеланий департамента обеспечит общественное мнение. В середине 1850-х годов департамент по-прежнему сетовал по поводу неиспользования непрерывных тормозов, которые действовали бы на всех колесных осях одновременно:

Согласно результатам расследований, многие [катастрофы], включая трагическое происшествие в Булхаузе, в которых погибли и получили увечья столь многие пассажиры, могли быть

полностью предотвращены или их последствия могли быть существенно смягчены, если бы эти поезда были оборудованы быстродействующими непрерывными автоматическими тормозами [Great Britain Railway Department 1855a: 25].

И снова этот призыв остался без ответа. До 1852 г. технология работы тормозов оставалась чрезвычайно примитивной, но к 1860-м годам появились несколько тормозных систем, показавших себя относительно надежными, и инспекторы Министерства торговли начали призывать компании следовать примеру Ланкаширской и Йоркширской линии, снабдившей такими тормозами все свои поезда. В 1874 г. департамент провел всесторонние испытания существовавших тормозных систем, и в 1881 г. парламент потребовал включить в ежегодный отчет департамента сведения о доле подвижного состава компании, оборудованного тормозами, и о количестве происшествий с участием вагонов, не имевших непрерывных тормозов. Парламент надеялся, что эта мера привлечет внимание общественности, и общественное мнение заставит железные дороги установить тормоза, но железнодорожные компании отказались, ссылаясь на дороговизну оборудования, и к 1885 г. лишь 37% из 50 512 локомотивов и вагонов, использовавшихся в британских пассажирских поездах, были оборудованы тормозными системами одобренных департаментом моделей [Simmons 1978].

Системы сигнализации. Второй проблемой безопасности, которую долго пытался разрешить департамент, была проблема столкновений поездов. Начиная с 1840-х годов компании прибегали к различным способам предотвращения столкновений поездов, следовавших по одному пути. Единственным надежным решением была полная блокировка, при которой все линии разделялись на участки, каждый из которых поезд мог проследовать только после получения с предыдущего участка сигнала «путь свободен» [Ibid.: 217]. В случае полной блокировки два поезда не могли одновременно оказаться на одном пути. Несмотря на эффективность такой блокировки, железнодорожные компании не стремились внедрять механические блокировочные системы из-за их высокой стоимости. В 1873 г. система полной блокировки использовалась на 49% путей британских железных дорог; чтобы распространить эту систему на

прочие железные дороги, парламент обязал департамент железных дорог ежегодно публиковать отчеты о том, какая доля путей каждой компании оборудована такими системами. Как и ранее, парламент надеялся, что информированное общественное мнение сумеет стимулировать перемены. Спустя 7 лет полная блокировка использовалась на 81% путей, однако в дальнейшем рост числа оборудованных такими системами линий прекратился.

Наконец, в 1889 г., после катастрофы на Большой северной железной дороге (Great Northern Railway), в которой 78 человек погибли и 260 человек получили серьезные травмы, парламенту пришлось признать, что политика информирования общественности не возымела желаемого эффекта. Первую попытку обязать компании использовать оборудование для обеспечения безопасности парламент предпринял в 1868 г., предписав им использовать сигнальные механизмы (звонки, соединенные с сигнальным шнуром), с помощью которых пассажиры могли подать сигнал машинисту в случае чрезвычайного происшествия; однако Министерство торговли вскоре отменило это предписание, сочтя данные механизмы недостаточно надежными. В 1873 г. в парламенте рассматривалось предложение обязать компании использовать системы непрерывного торможения и механической блокировки, но оно было отвергнуто как чрезмерное вмешательство в дела бизнеса. За неделю до катастрофы 1889 г. был принят новый закон, предписывавший железнодорожным компаниям установить непрерывные тормоза и блокировочные системы [Bagwell 1974: 181]. Принимая этот закон, парламент тем самым признавал провал регулирования силами информированного общественного мнения и был вынужден санкционировать активное вмешательство государства.

Как отметил Джек Симмонс, железнодорожные компании упорно продолжали оспаривать право государства навязать использование определенных технологий: «в компетенцию Министерства торговли не входило установление единой системы. Попытайся оно предпринять что-либо в этом роде, последовал бы вал протестов со стороны компаний» [Simmons 1978: 219–225]. Чтобы умиротворить частный бизнес, сторонники регулирования составили закон, разрешавший железным дорогам

устанавливать тормозные или блокирующие системы любой одобренной департаментом модели.

Вопреки утверждениям современных институциональных и стейкхолдерских теорий препятствием к установлению стандартов безопасности в Великобритании не был недостаток административных ресурсов. Напротив, если парламент все же устанавливал стандарты безопасности (например, в случае стандартов, касавшихся вагонов третьего класса), департамент железных дорог вполне справлялся с контролем их соблюдения. Департамент располагал достаточными возможностями, чтобы выявить отсутствие определенных устройств безопасности у конкретных компаний, поскольку регулярно публиковал детальные отчеты об использовании таких устройств. Департамент также имел все возможности контролировать соблюдение норм, так как его специалисты информировали юристов Министерства торговли о случаях нарушений (например, как это делалось в случае нарушения законодательства о безопасности пассажиров третьего класса). Запоздалое установление стандартов безопасности было обусловлено особенностями британской политической культуры, в которой навязывание государством условий частному бизнесу рассматривалось как противозаконное действие.

*Эксплуатационные нормы, ширина колеи,
согласование расписаний и времени*

Прочие вопросы технической и управленческой координации были по большей части оставлены на усмотрение частного сектора. Попытки парламента провести частичную стандартизацию, пересмотрев систему выдачи разрешений на строительство железной дороги, были вызваны стремлением не только упростить координацию в отрасли, но и сократить объем работы правительства по рассмотрению множества нетиповых заявок. В целом эти усилия мало повлияли на деятельность железных дорог. Парламент так и не решился упорядочить отрасль, установив стандарты или введя нормативное регулирование.

Трудоемкость рассмотрения концессий на строительство железных дорог была обусловлена тем, что парламент не имел возможности установить стандартную, т.е. упрощенную, форму

разрешения на строительство. Однако британцы полагали, что стандартизация уставов равносильна государственному регулированию, поскольку в таком случае государство получает возможность вмешиваться во внутренние дела частных компаний. Сторонники пересмотра системы подачи заявок, что позволило бы унифицировать технологические аспекты (особенно ширину колеи) и технику эксплуатации, столкнулись с противодействием учредителей железных дорог, заявлявших, что стандартизация ограничивает свободу частных железных дорог.

Эксплуатационные нормы и конструктивные требования. В рамках системы, при которой заявки на строительство железных дорог подавались в парламент как частные законопроекты, учредители сами составляли проект устава, что позволяло им строить линии и управлять ими по своему усмотрению. Отсутствие стандартов в сфере строительства и эксплуатации железных дорог порождало определенные проблемы. Во-первых, система частных законопроектов добавляла работы специальным комитетам, которые в теории должны были проверить каждый пункт закона. Во-вторых, эта система усложняла работу департамента железных дорог, который в теории должен был, inspecting новую линию, проверить каждый из нетиповых пунктов технических условий. В-третьих, на практике ни железнодорожные компании, ни правительство не уделяли особого внимания условиям, включенным в проекты разрешений на строительство железных дорог — что, как мы видели, позволяло компаниям систематически уклоняться от соблюдения законодательства. В 1845 г. парламент пересмотрел условие о том, что железнодорожная компания вправе самостоятельно составлять текст разрешения на строительство. Закон, обобщавший постановления правительства, касавшиеся строительства и эксплуатации железных дорог, и принятый 8 мая 1845 г., содержал 165 типовых пунктов, обязательных для каждой новой концессии [Lewin 1925: 106]. Текст закона начинался со слов:

В связи с тем, что целесообразно охватить в едином общем законе все разнообразные условия, относящиеся к строительству и управлению акционерными компаниями... Ваше Величество соизволит установить... что этот закон приложим к каждой акционерной компании, учрежденной всяким принятым в последующем нормативным актом (цит. по: [Hodges 1889, vol. I: 33]).

Парламент так и не отважился обязать железные дороги включать в свои уставы все 165 пунктов. Он сохранил право железнодорожных компаний составлять разрешения на строительство самостоятельно, позволив компаниям удалять и заменять любые стандартные пункты, которые вызывали у них возражения.

Ширина колеи. Нежелание парламента вмешиваться в работу частных железных дорог также обусловило его отказ сделать обязательной стандартную ширину колеи или рекомендовать ее применение на первых железных дорогах. В 1837 г. г-н Пиз обратился в парламент с просьбой предоставить администрации право устанавливать стандарт колеи. Чарльз Пулетт Томсон выступил против установления ширины колеи, расценив это как вмешательство парламента в распоряжение частным капиталом, и напомнил г-ну Пизу, что того же мнения придерживался парламентский комитет по железным дорогам. По словам Томсона (в изложении от третьего лица),

комитет рекомендовал предоставить железные дороги, как и всякое другое рискованное предприятие, в распоряжение тех, кто вложил в них свои средства, оставив их под пристальным контролем парламента. Эту рекомендацию он в высшей степени приветствует и надеется, что палата официально одобрит отчет своего комитета. Он не отрицает, что такие рискованные предприятия могут вести к потерям капитала, но расходование капиталов невозможно регулировать каким-либо законом парламента, *поскольку именно благодаря невмешательству правительства в распоряжение капиталом наша страна обрела превосходство над всеми прочими странами* (курсив мой. — Ф. Д.) (цит. по: [Great Britain, Parliamentary Debates 1837: 1162]).

Томсон одержал верх, и предложение Пиза было отвергнуто, но с уплотнением железнодорожной сети проблема возникла вновь. К середине 1945 г. в Англии имелась 1901 миля узкоколейных дорог (шириной 4 фута 8,5 дюйма), а также 274 мили дорог с широкой колеей (7 футов) [Lewin 1925: 108]. В июне 1845 г. была создана королевская комиссия, призванная исследовать возможности перехода на универсальную ширину колеи и «выяснить, какие еще способы устранения или облегчения серьезных препятствий в развитии внутренних перевозок... могут быть применены» (цит. по: [Ibid.]). Комиссия обнаружи-

ла, что альтернативные решения, такие как установка раздвижных колесных осей, позволяющих перевозить вагоны по колее любой ширины, создают больше проблем, чем решают [Lewin 1925: 125]. Комиссия рекомендовала строить новые линии с узкой колеёй и перевести на такую колею все существовавшие линии. Министерство торговли приняло версию закона с более обтекаемыми формулировками, а специальный комитет палаты лордов по железным дорогам еще больше смягчил формулировки. В окончательном варианте закона предписывалось строить железные дороги с шириной колеи 4 фута 8,5 дюйма, но ничего не говорилось о смене ширины колеи на действовавших линиях. В результате некоторые линии перешли на стандартную колею только в 1890-х годах [Bagwell, Mingay 1970: 26]. Кроме того, закон содержал условие, которое исключало из его действия «всякую железную дорогу, строительство которой завершено либо запланировано в соответствии с каким-либо существующим или принятым в будущем нормативным актом или его частью, содержащими особые условия относительно ширины колеи такой железной дороги» (цит. по: [Hodges 1889, vol. I: 141]). Это условие благополучно отменяло первое, поскольку владельцы железных дорог могли указать в разрешении на строительство линии любую ширину колеи.

Расписание и временные зоны. В конечном счете, железные дороги посредством заключения частных соглашений стандартизировали технику эксплуатации (например, наборы сигналов, подаваемых флажками) и технические нормативы (такие как ширина железнодорожной колеи). В 1842 г., чтобы решить проблему согласования расписаний движения поездов различных железных дорог, с целью облегчения транзитных перевозок была создана частная железнодорожная организация по образцу американской Конвенции об общем времени. Железнодорожная расчетная палата первоначально создавалась с целью согласования расписаний, тарифов и условий перевозки грузов между станциями на линиях различных компаний. Усилия этой организации существенно упростили сквозные перевозки между смежными линиями [Bagwell, Mingay 1970: 26]. В 1840-х годах расчетная палата также сумела убедить железнодорожные компании перейти на гринвичское время, но только в 1880-х го-

дах «железнодорожное время» стало стандартом вне отрасли [Schivelbusch 1986 (1977): 29–43].

В целом, по мнению британцев, проблема безопасности была единственным вопросом в сфере технической и управленческой координации, который требовал вмешательства общества и государства. Британцы были чрезвычайно обеспокоены тем, что крупные железные дороги подвергают непосредственной угрозе жизнь пассажиров и железнодорожных служащих. Причиной интереса к этой проблеме были британские традиции, предписывавшие аристократии заботиться о простом народе (принцип «положение обязывает»), и традиция защищать личность, ограждая граждан от более сильных частных игроков. Противоречивость представлений о роли государства в вопросе обеспечения безопасности была обусловлена постоянным противодействием регулированию, нашедшим выражение в риторике политики *laissez-faire*. В Великобритании с самых первых дней возникновения невмешательство рассматривалось как основа политической свободы и в то же время — как условие экономической эффективности и роста. Напротив, в США в последней четверти XIX в. возобладали политика, основанная на идее о том, что государство должно предупреждать ограничения торговли, чтобы обеспечить политическую свободу; но связь между политикой и экономической эффективностью в полной мере установилась только в конце XIX в.

В отличие от Великобритании в США почти не видели таких технических и управленческих проблем, которые требовали бы вмешательства государства. Но американцы разделяли с англичанами озабоченность тем, как предотвратить усиление государства. Напротив, французы видели опасность в том, чтобы оставить вопросы технической и управленческой координации на произвол предпринимателей и рынков. Французы считали, что эффективность отрасли может обеспечить только государственная координация, тогда как в Великобритании парламент ни разу не предлагал правительству предпринять активные действия для повышения эффективности.

Предложенные в Великобритании решения проблем безопасности значительно отличались от французских решений в сфере координации. Во Франции технократы взяли на себя управле-

ние отраслью и действовали фактически как ее управляющие. В Великобритании политика прошла три этапа. На первом этапе (1825–1840) парламент полагал, что обеспечить безопасность смогут общественное мнение и рыночные механизмы. На втором этапе (после 1840 г.) он предложил модель инспекций, согласно которой государство будет информировать публику с тем, чтобы просвещенное общественное мнение заставило работать естественные рыночные механизмы контроля. На третьем этапе (после 1889 г.) парламент с неохотой, но сделал обязательным использование устройств, обеспечивающих безопасность. Используемые на первом этапе стратегии наделяли властью частный сектор; железнодорожным компаниям стремились показать, что в их интересах наилучшим образом служить обществу. Модель инспекций закрепила логику управления по принципу невмешательства, согласно которой множество производителей конкурируют за долю рынка, а население отдает предпочтение тем, кто предлагает наилучшую цену и качество; однако предполагалось, что сила общественного мнения, узнавшего о результатах проверок, сумеет повлиять на положение дел даже в такой отрасли, как железные дороги, где конкуренция зачастую отсутствовала. Предсказуемый провал этой стратегии укрепил уверенность в том, что результаты политики невмешательства не всегда соответствуют интересам общества.

ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ И КОНКУРЕНЦИЯ

Как и в США, в Великобритании превозносили неограниченную конкуренцию как залог благосостояния нации. Однако представления британцев принципиально отличались от представлений американцев. Британцы стремились не столько поддержать ценовую конкуренцию как таковую, сколько оградить хозяйственную жизнь от контроля со стороны сильных частных фирм, способных нанести ущерб другим участникам хозяйственной деятельности. Британцы видели проблему с тарифами в том, что монопольное положение железных дорог позволяло им завышать расценки. Первое предложенное решение предполагало ослабить власть железнодорожных компаний за счет усиления конкуренции. Однако вскоре стало ясно, что этот способ не сра-

ботал, и было выработано решение, предполагавшее более активное участие государства в установлении тарифов на проезд в третьем классе, чтобы защитить слабейших граждан Великобритании (бедных) от самых сильных (капиталистов).

Британцы считали проблематичными два обстоятельства, касавшиеся конкуренции и отраслевой структуры: 1) крупные хищнически настроенные железнодорожные компании осуществляли недружественные поглощения мелких конкурентов; 2) железнодорожные компании использовали нечестные ценовые стратегии, наносявшие ущерб определенным категориям пассажиров и конкурентам. Чтобы устранить эти проблемы, правительство запрещало хищнические поглощения, препятствовало ценовой дискриминации, позволявшей фирмам разорять конкурентов, и поощряло картелизацию, прекращавшую разрушительную ценовую конкуренцию. Целью политики поддержки картелей было устранение ценовой конкуренции, чтобы защитить доходы небольших железнодорожных компаний и предотвратить их банкротство.

Ранняя парадигма политики Великобритании, хотя и называлась политикой *laissez-faire*, предполагала неоднократное активное вмешательство государства в хозяйство с целью создания условий идеализированного свободного обмена [Polanyi 1944]. Типичное для XIX в. мнение о том, что хозяйство представляет собой совокупность множества мелких производителей, обусловило ряд интервенционистских мер политики, целью которых было защитить небольшие фирмы от крупных объединений. В рамках новой политики государство определяло, вправе ли фирмы свободно объединяться, могут ли они устанавливать конкурентные цены и имеют ли право пытаться увеличить свою долю рынка, устраняя конкурентов по бизнесу. Существует любопытное сходство между британской политикой в отношении обеспечения безопасности и в части конкуренции. В обеих сферах целью политики была защита слабых от сильных. По сути, парламент обобщил феодальный принцип установления политического порядка за счет поддержки распределенных суверенитетов, перенеся его в современную промышленность: экономический порядок следовало обеспечивать, поддерживая независимость суверенных хозяйственных субъектов. Таким об-

разом, несмотря на приверженность Великобритании риторике невмешательства, британцы полагали, что неограниченная конкуренция способна уничтожить мелкие фирмы и поэтому является источником нерациональности.

Тарифы

Первые разрешения на строительство железных дорог в Великобритании детально описывали устанавливаемые тарифы, во многом уподобляясь аналогичным французским документам. В Великобритании компании самостоятельно составляли прейскуранты, включаемые в текст разрешения, чтобы лишить государство возможности регулировать тарифы, тогда как во Франции прописанные в разрешениях на строительство тарифы устанавливались в соответствии с указаниями государства, стремившегося предотвратить манипулирование ценами. Закон о железной дороге Ливерпуль — Манчестер от 5 мая 1826 г. может служить хорошим примером. Подробно прописанные в законе тарифы на грузовые перевозки существенно превышали те, которые реально взимались с клиентов; это делалось с целью сохранить для компании возможность повышения цен в будущем. Для каждого груза (от навоза, угля, извести, глины и песка до вин, спиртных напитков, купороса и стекла) устанавливались свои тарифы. Закон оставлял за компанией право взимать произвольный тариф за перевозку пассажиров и животных, причем на перевозку лошадей, волов и ослов устанавливалась одна ставка, а на перевозку телят, овец, ягнят и свиней — другая. Словом, если разрешения на постройку французских железных дорог утверждали право государства назначать тарифы, то уставы британских железных дорог оставляли право установления тарифов за самой компанией [Chester 1981: 177–179].

Вскоре парламентарии осознали, что монопольное положение, которое занимает большинство железнодорожных компаний, освобождает их от рисков, связанных с конкуренцией, и ничто не препятствует им оказывать услуги низкого качества по завышенным ценам. В 1840-х годах парламент особенно обеспокоился тем, что от монополистического ценообразования страдали бедняки, и в 1844 г. был принят закон, регулировавший тарифы

на проезд в третьем классе. Некоторые утверждали, что государство должно также регулировать тарифы на проезд в первом и во втором классах, но противники этого предложения заявили, что хотя в краткосрочном периоде железные дороги — монополисты по воле государства избавлены от угрозы конкуренции, в долгосрочной перспективе государство может повысить клиентоориентированность железных дорог, поставив их перед угрозой появления конкурирующих линий. В условиях здоровой конкуренции линиям с высокими тарифами и некачественным обслуживанием будет грозить разорение. Когда в 1844 г. обсуждалось создание специального комитета по железным дорогам, г-н Уоллес заявил, что государству не следует ни устанавливать тарифы, ни даже требовать от компаний отчетов о полученных доходах. По его мнению,

естественный контроль над этими компаниями [обеспечивают] не эпизодические проверки их прибылей и действий управляющих, а угроза появления конкурентов... вот что палата должна довести до сведения железнодорожных компаний. Мы находим ваши прибыли слишком накладными для кармана населения; мы считаем качество ваших транспортных услуг совершенно не удовлетворяющим потребности общества, и мы полагаем оправданным создание новой компании, которая предоставит нам удобства, коих вы нас лишаете [Great Britain, Parliamentary Debates 1844: 250–251].

Министр торговли У. Гладстон возразил, что железные дороги никогда не достигнут состояния совершенной конкуренции, и поддержал идею создать специальный комитет, поручив ему изучить, «следует ли регламентировать, и если да, то каким образом, процедуру подачи заявок на строительство железных дорог» [Ibid.: 236]. Парламент

не может питать прежних надежд и прежней уверенности в том, что [конкуренция между соперничающими линиями] приведет к снижению цен так же, как и в других отраслях... тот факт, что число участников ограничено, упрощает заключение договоренностей между соперничающими линиями [Ibid.].

Гладстон утверждал, что угроза конкуренции способна обуздать цены только при наличии низких барьеров входа на рынок и что значительные затраты на строительство железной дороги пре-

пятствуют росту числа участников рынка и поощряют ценовые сговоры между существующими конкурентами.

В итоге парламент счел риск установки несправедливого тарифа более приемлемым, чем риск расширения полномочий государства. Закон 1844 г. фиксировал тарифы на проезд в третьем классе, но в части тарифов на пассажирские и грузовые перевозки в первом и во втором классах парламент мог лишь контролировать соблюдение условий концессий и, в исключительных случаях, мог отозвать концессию. Тем самым государство давало понять, что не потерпит установления завышенных тарифов. Однако реальное значение этого заявления оказалось невелико, поскольку правительство ни разу не воспользовалось полученными возможностями.

В дальнейшем стратегия создания угрозы конкуренции как способ заставить компании устанавливать справедливые цены претерпела существенные изменения. На этапе зрелости отрасли Великобритании пришлось выбирать: поддерживать ценовую конкуренцию или укреплять стабильность, разрешив ценовые сговоры. Парламент выбрал второй вариант. Реализация этой стратегии привела к тому, что ключом к эффективности и экономическому росту стала считаться не собственно ценовая конкуренция, а предпринимательский капитализм множества мелких фирм.

Конкуренция

Тенденция отрасли к монополизации вскоре была замечена парламентом. В третьем отчете специального Комитета по железнодорожному сообщению, учрежденного в 1840 г., признавалась изначальная ошибочность мнения парламента о том, что железные дороги будут функционировать подобно каналам, привлекая конкурирующие транспортные организации к обслуживанию общедоступных маршрутов; ошибка парламента

заклучалась в совершенном непонимании наилучшего способа движения локомотивов по железным дорогам: парламент сначала полагал, что решение этого вопроса можно без опасений предоставить открытой конкуренции перевозчиков... Парламент в целом придерживался идеи о близком сходстве принци-

пов управления движением транспортных средств по железным дорогам и каналам, и так думали и сами владельцы железных дорог... Законодатели в своем стремлении предотвратить возникновение монополии, не предусмотренной в разрешениях на ведение деятельности железнодорожных компаний, разрешили любому человеку отправлять по железной дороге собственные локомотивы, вагоны и платформы [Great Britain, Parliamentary Papers 1840: 3].

К 1840 г. парламентарии уяснили, что технология железнодорожного транспорта делает невозможным свободный доступ к использованию железнодорожного пути, а железнодорожные компании получают монопольное положение на собственной линии и конкурируют с владельцами альтернативных линий. Вскоре участники отрасли выработали различные стратегии ослабления ценовой конкуренции, позволявшие снизить влияние специфичности активов, высоких издержек входа на рынок и высоких постоянных издержек относительно величины переменных издержек. Какую же из этих стратегий британцы посчитали требовавшей вмешательства государства?

Британская политика в вопросах слияний, картелей и ценовой дискриминации принципиально отличалась от политики США. Как и в США, в Великобритании полагали, что конкуренция и предпринимательство являются необходимыми условиями экономической эффективности и прогресса, однако британцы считали, что конкуренция не должна разорять более слабые фирмы. Понимание этого обстоятельства расставляет по местам все неясные моменты в политике Великобритании в сфере конкуренции. Парламент разрешал объединение в картели, чтобы защитить более слабые фирмы от хищнически настроенных конкурентов, зная, что такая политика устраняет конкуренцию. Непоследовательность политики парламента объясняется колебаниями между двумя стратегиями: запретить слияния, чтобы защитить фирмы от хищных конкурентов, или разрешить слияния, чтобы не нарушать принципа свободы действий фирм. Если же парламент считал, что определенные формы ценовой дискриминации устраняют конкуренцию и *в то же время* опасны для небольших фирм, он без колебаний принимал решения о запрете этих форм.

Слияния. В представлениях британцев слияния были связаны с двумя опасностями. Первая опасность заключалась в насильственном характере объединения крупной железной дороги и ее меньшего по размеру конкурента. Крупные железные дороги, владевшие протяженной сетью линий, имели возможность разорить своих конкурентов, устанавливая тарифы на уровне ниже себестоимости перевозок и затем скупая активы конкурентов по бросовым ценам. Второй опасностью было получение разрешений на строительство и управление железной дорогой с сугубо спекулятивными целями. Многие предприниматели стремились получить разрешения на строительство линий, которые продолжали уже действовавшие железные дороги или могли в будущем составить конкуренцию действовавшим линиям, имея целью лишь продажу полученного разрешения заинтересованным компаниям по завышенной цене. Запрещая слияния, парламент надеялся разрешить первую проблему, обеспечив мелким фирмам защиту от поглощений, и вторую проблему, сделав невозможной для существовавших железных дорог покупку как не реализованных разрешений на строительство, так и уже построенных линий.

Британцы, в отличие от представителей других наций, были обеспокоены тем, что поглощения разоряют мелкие фирмы и сокращают количество железнодорожных компаний. На начальном этапе распространения железных дорог парламент принимал активные меры по увеличению численности таких компаний, выдавая разрешения на строительство конкурирующих линий. Предполагалось, что в вопросах обеспечения безопасности, качества обслуживания и особенно установления тарифов конкуренция позволит достичь тех результатов, которых французское государство достигало с помощью активного регулирования. В 1840 г. в ходе дебатов о правовом регулировании промышленности г-н Тёрнер так высказался о железных дорогах: «Их монополия была полной; но палата имела способ контролировать их — парламент мог создавать конкурирующие компании» [Great Britain, Parliamentary Debates 1840: 930]. Однако эта угроза не всегда останавливала железнодорожных операторов. Поскольку издержки входа на рынок были высоки, а строительство параллельных линий часто создавало избыточные транспортные мощности, конкуренты появлялись редко, а появившись, часто

заклучали с другими фирмами договоренности о единых ценах. Более того, слияния нередко осуществлялись по техническим и управленческим соображениям.

Парламент, обеспокоенный многочисленностью заявок на проведение слияния, угрожавших уничтожить конкуренцию на важнейших маршрутах, в 1846, 1852 и 1872 гг. учреждал специальные комитеты по вопросам железнодорожных слияний. Каждый комитет рассматривал возможность запрета любых слияний, но каждый раз парламент решал, что такой общий закон ограничит свободу фирм, планирующих слияние из добрых побуждений. В итоге каждый комитет призывал к созданию постоянно действующего арбитража по рассмотрению планов слияний.

Комитет 1846 г. рассмотрел 161 заявку на проведение слияний, но не вынес рекомендаций о проведении универсальной политики, запрещающей любые слияния. Комитет 1852 г., известный также как комитет Кардвелла, был создан для изучения допустимости крупных слияний а) Лондонской и Юго-западной компании (London and South Western Company) и компании «Лондон, Брайтон и Южное побережье» (London, Brighton and South Coast Company) и б) Лондонской и Северо-западной компании и Мидлендской компании. Во втором случае предполагалось создать единую компанию, на чью долю пришлось бы почти четверть прибыли национальных железных дорог и которая полностью контролировала бы шестую часть британских железных дорог [Bagwell 1974: 164]. Комитет убедил парламент отклонить эти предложения [Cleveland-Stevens 1915: 59–60] и, обратившись к более общим вопросам, признал, что отрасль железных дорог не является по своей природе конкурентной:

Для торговцев естественно конкурировать там, где имеется возможность неограниченного входа на поле новых соперников; столь же естественно для торговцев объединяться в случае, если... общее число возможных конкурентов известно и ограничено [Great Britain, Parliamentary Papers 1853: 4].

Члены комитета Кардвелла полагали, что естественную тягу участников отрасли к объединениям возможно или даже должно прекратить посредством применения мер публичной политики. Парламент должен «отказывать в одобрении слияний, за исклю-

чением объединений, создаваемых по насущной необходимости на ограниченный срок» (цит. по: [Bagwell, Mingay 1970: 36]).

По итогам доклада комитета в 1854 г. был принят закон о перевозках по железным дорогам и каналам, известный как закон Кардвелла. Комитет предложил принять закон о запрете слияний и ценовой дискриминации, который облегчил бы картелизацию, снизив тем самым интерес к слияниям. Однако окончательная версия закона содержала только запрет ценовой дискриминации. После того, как комитет Кардвелла предотвратил два крупных слияния в 1853 г., парламент в 1854 г. разрешил несколько слияний. На протяжении следующих 20 лет такие колебания политики повторялись, поскольку парламент никак не мог сделать выбор между доводом о необходимости защищать независимость предпринимательских фирм от хищнически настроенных конкурентов и доводом о том, что свободные фирмы должны иметь возможность самостоятельно выбирать судьбу и решать, с кем им объединяться.

В 1872 г. был создан специальный комитет, задачей которого было изучить предложение о слиянии Лондонской и Северо-западной компании, владевшей 1,5 тыс. миль путей, и Ланкаширской и Йоркширской компании, владевшей 427 милями путей, а также провести ревизию политики в отношении слияний в свете того факта, что поступающие заявки на объединения затрагивали все основные линии в Англии и большую часть важных линий в Шотландии [Bagwell 1974: 166]. Подобно комитетам 1846 и 1852 гг., комитет 1872 г. рекомендовал учредить арбитраж для проверки заявок на проведение слияния. Некоторые парламентские фракции требовали проведения более последовательной политики регулирования поглощений, и комитет выражал надежду, что слияния железнодорожных компаний будут

следовать определенным установленным направлениям или принципам и не будут пущены на самотек, как это было ранее, довольствуясь случайными результатами борьбы соперничающих компаний и непоследовательными решениями сменяющих друг друга парламентских комитетов [Great Britain, Parliamentary Papers 1872: xi].

В 1872 г. парламент учредил комитет по слияниям для рассмотрения заявок и комиссию по железным дорогам для рассмотре-

ния случаев ценовой дискриминации. Однако в 1873 г. отказ комитета одобрить заявки на объединение компаний вызвал недовольство многих владельцев железных дорог, и парламент не продлил его мандат на следующий год [Cleveland-Stevens 1915: 275]. Комиссия по железным дорогам, напротив, продолжала разбирать споры между компаниями, следя за соблюдением положения закона Кардвелла о запрете ценовой дискриминации.

Парламент не сумел остановить процесс консолидации. Британские железные дороги состояли из небольших отрезков, принадлежавших разным компаниям, и, как в 1915 г. писал Эдвард Кливленд-Стивенс, консолидация стала «значительным этапом в истории английских железных дорог» [Ibid.: iv]. Тем не менее долгосрочным последствием нерешительности британской политики в отношении поглощений стало то, что фирмы не пытались поглотить конкурентов, если имелась возможность объединиться в картель. Таким образом, то обстоятельство, что в начале 1870-х годов увеличилась вероятность получить запрет на проведение слияния, «уничтожило возможность значительно увеличить размер компании за счет поглощений и, следовательно, стало основной причиной относительно стабильного уровня концентрации в отрасли вплоть до 1921 г.» [Channon 1983: 59]. Характер конкурентной борьбы британских железных дорог во многом совпадал с характером конкурентной борьбы американских фирм, однако негативное отношение парламента к слияниям, в сочетании с поддержкой картелизации, привело к тому, что в последней четверти XIX в. британские фирмы предпочитали обычным слияниям установление единых цен и участие в объединениях [Channon 1983]. Если политика США, запрещавшая картели, подталкивала американские фирмы в сторону формальной консолидации, запрет слияний подталкивал британские фирмы к объединению в картели.

Ценовая дискриминация. Невзирая на то что приверженность парламента политике невмешательства не позволяла напрямую запретить поглощения, он мог создать препятствия для слияний, запретив ценовую конкуренцию, принимавшую две формы. Крупные железнодорожные компании уничтожали своих более слабых конкурентов, устанавливая дискриминирующие тарифы

на перевозки их грузов по своим линиям. Они также монополизировали рынок крупных перевозок, предлагая специальные тарифы тем клиентам, которые обязывались не пользоваться услугами прочих железнодорожных компаний, а порой отказывались перевозить грузы отправителей, которые обращались к услугам конкурентов. Парламент был осведомлен о существовании такой практики, но поначалу не решался обязать железнодорожные компании обслуживать всех клиентов одинаково. Например, в 1839 г. 180 человек подали жалобы на железную дорогу Лондон — Бирмингем, которая категорически отказывала некоторым клиентам в перевозке их грузов. Обратившись в Суд королевской скамьи с просьбой приказать компании обслуживать каждого обратившегося к ней грузоотправителя, они получили ответ, что суд не вправе вмешиваться в данный вопрос, поскольку разрешение на строительство и управление железной дорогой не предусматривает за судом полномочия вмешиваться в деятельность компании. Парламент признавал, что возможность обязать железные дороги обслуживать любого обратившегося за транспортной услугой появится только после принятия специального закона, но медлил, не решаясь пойти на такое расширение полномочий государства [Great Britain, Parliamentary Debates 1839: 1221].

Ценовая дискриминация широко применялась для ослабления конкурировавших железных дорог, но время от времени наносила британским производителям ущерб, вызывавший беспокойство законодателей [Cleveland-Stevens 1915: 189–200]. Когда железнодорожные компании занижали цены с целью перебить контракты на перевозку товаров иностранного производства у морских перевозчиков, от этого страдали британские владельцы зерновых, скотоводческих и молочных ферм. Фермеры стран континентальной Европы могли осуществить большую часть перевозок своих товаров по железной дороге (для этого товары отправляли в ближайшие к континенту британские порты и затем перевозили на значительные расстояния по железной дороге к месту продажи) либо морским путем (перевозя грузы в порт, расположенный поблизости от места продажи, и преодолевая оставшееся расстояние по железной дороге). Чтобы поощрить зарубежных фермеров к выбору первого способа, железнодо-

рожные компании предлагали специальные тарифы на перевозки товаров из близких к континенту портов, тогда как перевозки отечественной продукции оплачивались по полному тарифу [Bagwell 1974: 173]. В результате доставка товаров на британские рынки обходилась дешевле некоторым фермерам с континента, чем британским производителям.

Комиссия по железным дорогам, учрежденная в 1873 г. и состоявшая из трех членов, рассматривала споры о ценовой дискриминации, возникавшие по поводу применения закона Кардвелла. С этого времени департамент железных дорог получил возможность передавать спорные случаи на рассмотрение арбитражных судей, жалобщики также могли обращаться в арбитраж самостоятельно. Подобно существовавшему ранее Совету по делам железных дорог, Комиссия по железным дорогам (в 1888 г. она получила название Комиссии по железным дорогам и каналам и начала также регулировать деятельность каналов) подвергалась нападкам из-за присвоения полномочий, по праву принадлежавших только парламенту. Противники учреждения комиссии, особенно представители железных дорог, которым была выгодна неспособность государства запретить ценовую дискриминацию, утверждали, что подобная внепарламентская структура не имела оснований лишать железнодорожные компании права устанавливать тарифы, если это право предусмотрено в полученных ими разрешениях на ведение деятельности. Г-н Пиз

очень сильно сомневался в том, что парламент может зайти настолько далеко, чтобы разрешить, как предполагается в этом законе, пересматривать условия каждого разрешения и размер каждой пошлины и обращаться, как с ненужными бумагами, с договоренностями между существующими компаниями, заключение которых было дозволено... палатой... [Этот закон] предлагает передать власть над всеми железными дорогами королевства в распоряжение трех членов комиссии [Great Britain, Parliamentary Debates 1873: 1046].

Члены парламента не хотели передавать подразделению министерства свои полномочия, опасаясь, что действия комиссии ограничат права личности в хозяйственной сфере. Чтобы этого избежать, они разрешили сторонам конфликта оспаривать

решения комиссии непосредственно в палате общин, подавая «ходатайства о запрете производства по делу в том случае, если было показано, что члены комиссии превысили свои полномочия» [Great Britain, Parliamentary Debates 1873: 2504]. Комиссия продолжила работу, но после 1877 г. большая часть важных дел была оспорена и передана на рассмотрение парламента.

Чтобы предотвратить вредоносную ценовую дискриминацию, в 1888 г. был принят закон о перевозках по железным дорогам и каналам, разрешивший комиссии заставлять все британские железные дороги заключить соглашение о единых тарифах — и это произошло спустя год после принятия в США закона о запрете ценового сговора. Комиссия обязывала компании установить единые тарифы, и компании последовали примеру железнодорожной расчетной палаты, которая начиная с 1840-х годов заключала соглашения о единых ценах на перевозку грузов по линиям, принадлежавшим разным владельцам. Новые единые преysкуранты вступили в действие 1 января 1893 г. Договоренности о единых ценах оказались устойчивее американских картельных соглашений 1870–1880-х годов, которые распадались, когда их участники нарушали договоренность о единой цене, чтобы увеличить свою долю рынка. Несмотря на то что британские железнодорожные компании тоже время от времени нарушали национальные ценовые соглашения, существование региональных картелей помогало сохранить единство тарифов. Относительная успешность ценовых соглашений в Великобритании была связана с политикой парламента, препятствовавшего поглощениям, что делало невозможным захват активов конкурирующей фирмы, разорившейся в результате ценовой войны.

Картелизация. В конце XIX в. картелизация получила широкое распространение в британской промышленности, так как парламента стремился за счет установления единых цен снизить отраслевую конкуренцию внутри страны. Логика парламента предполагала, что британские промышленные предприятия должны перегруппироваться, чтобы конкурировать с быстро развивавшейся промышленностью Германии и США. Уже в 1837 г. государство начало поощрять образование картелей в таких отраслях, как хлопкопрядение, производство цемента, обоев, та-

бака, набивного ситца [Grove 1962]. Политики отдавали себе отчет в том, что эти меры являются отклонением от общего политического курса, но указывали, что было бы нелогично подвергать британские фирмы тяготам внутренней конкуренции в то время, когда их основными соперниками становятся зарубежные предприятия. Новая парадигма политики невмешательства в дела промышленных объединений позволяла фирмам действовать сообща против иностранных конкурентов [Ibid.: 28]. Принято считать, что вся политика поощрения картелизации того времени имела целью усиление позиций страны в межстрановой конкуренции.

Установление государственного контроля над железнодорожными картелями и объединениями впервые было предложено в первом проекте закона Кардвелла; однако перспектива расширения полномочий государства вызвала сопротивление, и предложение не было принято. Одна из статей этого закона, впоследствии исключенная, разрешала конкурирующим компаниям объединяться, совместно использовать пути и подвижной состав, а также распределять транспортные потоки и прибыли между участниками объединения. Возражения парламента вызвало не содержательное наполнение статьи, а то, что эти договоренности «подлежали согласованию с Министерством торговли», и, следовательно, полномочия министерства чрезмерно расширялись [Cleveland-Stevens 1915: 196]. Статья была исключена из текста закона по той же причине, по которой распустили Совет по делам железных дорог: члены парламента сочли ее нарушавшей их суверенитет и, следовательно, права личности.

Тем не менее британское законодательство разрешало компаниям подавать на рассмотрение парламента частные соглашения о совместном установлении цен и использовании транспортной инфраструктуры. Например, заключенное в 1850 г. восьмистороннее соглашение устанавливало контроль над ценами и распределенным транспортным потоком на восьми линиях, обслуживавших маршруты между Лондоном, Эдинбургом и Глазго [Bagwell 1974: 165]. Парламент отказывал в одобрении таких договоренностей только в случае протеста со стороны других компаний, интересы которых затрагивало соглашение. Например, в 1858 г. Лондонская и Северо-западная, Шеффилдская

(Sheffield Company) и Большая северная компании заключили Соглашение трех компаний, которое устраняло конкуренцию между ними и разрешало компаниям отказывать в транзите грузов, поступавших с других линий, тем самым препятствуя появлению новых конкурентов. Парламент отказался утвердить это соглашение после заявления конкурирующей Мидлендской компании, исключенной из этого соглашения, о том, что договоренность ограничивает право компании на свободную конкуренцию. Отклонение законопроекта означало, что государство не будет принуждать участников соглашения к соблюдению договоренностей о ценах, но ничто не мешало компаниям следовать этим договоренностям по собственной воле — что они и сделали, к досаде Мидлендской компании [Williams F. 1886: 115–116]. К 1860 г. железнодорожные компании регулярно проводили конференции по вопросам установления цен и распределения транспортных потоков [Armitage 1969: 47]. Большая часть подаваемых в парламент договоренностей о создании объединений и картелей не вызывала возражений других участников. Так, в 1865 г. Юго-восточная компания (South Eastern Company) заключила соглашение с новой Чатемской железной дорогой (Chatham Railroad) о том, что последняя не будет практиковать ценовую конкуренцию в обмен на компенсацию недополученной прибыли в размере 40 тыс. ф. ст. в год. В 1899 г. эти две компании официально объединились [Cleveland-Stevens 1915: 306].

К 1885 г. британские железнодорожные компании, помимо подобных картельных договоренностей, использовали целый ряд механизмов, позволявших устранить конкуренцию, не прибегая к формальному слиянию. Во-первых, они создавали объединения, в которых двое или более участников действовали совместно и распределяли между собой прибыли в установленной пропорции. Так было на маршруте Ашби — Нанитон протяженностью 29 миль, который обслуживали Лондонская и Северо-западная компания и Мидлендская компания. Во-вторых, оператор мог сдать свой маршрут в аренду конкуренту на условиях ежегодной выплаты фиксированной суммы или оплаты пропорционально полученной прибыли. Например, Фернесская компания (Furness Company) обслуживала 9-мильный участок пути между городами Карнфорт и Уэннингтон, принадлежавший Мидлендской ком-

пании. В-третьих, в некоторых случаях компании учреждали комитет, управлявший совместной деятельностью нескольких компаний, принадлежавших разным владельцам. Чеширские железные дороги общей протяженностью 104 мили принадлежали трем компаниям — Большой северной, Мидлендской и «Манчестерские, Шеффилдские и Линкольнширские линии» (Manchester, Sheffield and Lincolnshire Railway), а управление ими осуществлял самостоятельный комитет, назначавшийся владельцами этих трех линий [Williams F. 1885: 453].

Затем в 1888 г. была создана Комиссия по железным дорогам, получившая полномочия нормативно регулировать национальные ценовые соглашения. В 1908 г., по словам Эмиля Дави, стоимость проезда в вагоне третьего класса из Лондона в Ливерпуль была установлена на уровне 16 шиллингов 6 пенсов, и пассажиры оплачивали эту сумму независимо от того, воспользовались они услугами Северо-западной, Мидлендской, Большой северной, Большой центральной или Большой западной компаний [Davis 1924: 35].

Действия парламента, разрешавшего, а впоследствии и поощрявшего создание железнодорожных картелей, показывают, что его политика в отрасли британских железных дорог следовала принципу невмешательства в дела промышленных объединений. Эта практика, равно как и действия парламента в ряде других отраслей, которым не грозила конкуренция со стороны иностранных компаний (например, в строительной промышленности), ставит под вопрос правомерность тезиса о том, что парламент содействовал картелизации, стремясь ослабить влияние зарубежных предприятий, конкурировавших с британскими компаниями. В данных случаях политика картелизации проводилась для того, чтобы защитить мелкие предприятия от исчезновения под натиском сил *внутреннего* рынка. Я полагаю, что меры, которые парламент принимал для защиты суверенитета представителей аристократии в доиндустриальный период, стали институтами современной политической жизни и были распространены на сферу промышленного хозяйства, где парламент считал своей задачей защиту независимости фирм.

В целом представления британских политиков о том, какие проблемы наиболее остро стоят в сфере ценообразования и

конкуренции, изменялись по мере развития отрасли. Как следствие, изменялись парадигма промышленной политики и промышленная культура Великобритании. Британские политики, как и их американские коллеги, считали проблемой рост экономической концентрации, поскольку видели в ней угрозу экономическим свободам. Сначала они расширяли возможности входа на рынок в новых отраслях, чтобы увеличить количество предприятий и сохранить свободу выбора клиентов, создав ценовую конкуренцию. Создание конкурировавших предприятий устраняло основной недостаток экономической концентрации — наличие у сильных фирм возможности наносить ущерб своим конкурентам и клиентам. Парламент также препятствовал попыткам сильных фирм нанести ущерб мелким фирмам, запрещая ценовую дискриминацию в отношении клиентов, пользовавшихся услугами конкурировавших железных дорог.

Эти начальные меры британской политики способствовали возникновению ценовой конкуренции. Однако со временем парламент усмотрел проблему в том, что конкуренция зачастую разоряет мелкие фирмы. Вскоре ему пришлось выбирать между политикой поддержки ценовой конкуренции и политикой поддержки мелких фирм. Судя по тому, что парламент стал поощрять создание частных картелей и объединений, а с 1888 г. активно содействовал проведению конференций по вопросам тарификации, защита мелких фирм была признана более важной задачей. Напротив, американские законодатели считали большим злом исчезновение ценовой конкуренции, и поэтому запретили создание объединений и картелей. Французы, разумеется, рассматривали конкуренцию в отрасли как источник дестабилизации и нерациональных решений, и уже на начальном этапе развития отрасли государство в приказном порядке объединило железные дороги в крупные региональные монополии, исключавшие конкуренцию.

Сначала целью британской политики поощрения картелей была защита политических и экономических свобод, но вскоре эта политика стала частью рационализированной стратегии стимулирования экономического роста. Публичная политика символически представляла существование множества частных предпринимателей как движущую силу прогресса, а меха-

низмы рыночного отбора, предполагавшие вытеснение слабых фирм сильными, — как источники нерациональных решений. Так складывалось британское представление об экономической рациональности, согласно которому мелкие фирмы должны конкурировать между собой за наилучшее качество услуг, но не должны пытаться выжать конкурентов из бизнеса, поскольку такое поведение угрожает подорвать систему предпринимательского капитализма.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В течение XIX в. британская промышленная политика претерпела существенные изменения. В первые десятилетия XIX в. парламент проводил политику, призванную создавать условия для функционирования идеального свободного рынка и прекращать поддержку традиционного сельского хозяйства. К 1830-м годам популярность набрала политика *laissez-faire*, которую позитивная экономическая теория предлагала в качестве средства достижения экономического роста. Этот подход постепенно изменялся, и к концу XIX в. задачей британской промышленной политики стала поддержка фирм, защищавшая их от вмешательства политиков и от рыночной конкуренции. В отличие от других стран в Великобритании промышленная культура свободного рынка и парадигма государственной политики невмешательства уделяли основное внимание поддержке множества мелких производителей, а не укреплению ценовой конкуренции. Политика фокусировалась на поддержке предпринимателей, а не на укреплении рыночных механизмов.

Проблемы, которые видели британцы в каждой из четырех функциональных сфер, разительно отличались от того, что считали проблемами американцы и французы. Проблемы, которые воспринимали и стремились разрешить в Великобритании, в свою очередь, повлияли на формирование парадигмы промышленной политики. С точки зрения британцев, проектирование и финансирование строительства железных дорог полностью относилось к ведению частного сектора. Считалось, что располагая свободой действий, частные предприниматели сумеют решить обе эти задачи. С точки зрения парламента, единственной проб-

лемой было отчуждение частных земель под строительство, если проект не приносил пользы обществу или если учредители руководствовались исключительно спекулятивными интересами. Следовало ли государству допускать принудительное отчуждение земель под проекты, общественная полезность которых вызвала сомнения у парламента? Что касается вопросов техники и управления, парламент полагал: все проблемы, связанные с повышением эффективности, наилучшим образом разрешит частный сектор. Начиная с 1840 г. парламент постоянно следил за вопросами безопасности, стремясь защитить суверенитет личности, превозносимый как основание политического строя, от посягательств со стороны корыстолюбивых и могущественных железнодорожных компаний. Но на протяжении большей части XIX в. правительство отказывалось наделить собственное Министерство торговли правом устанавливать стандарты безопасности, так как это стало бы вмешательством в деятельность частных железных дорог. Что касается вопросов ценообразования и конкуренции, парламент прежде всего видел проблему в том, что сильные железнодорожные компании могли воспользоваться своим монопольным положением в ущерб клиентам из беднейших слоев населения. Специфика представлений парламента о конкуренции привела к тому, что проводимая им политика существенно отличалась от политики США. В Великобритании понимали, что установление твердых цен ограничивает конкуренцию, но постепенно перешли к политике фиксированных цен, чтобы защитить мелкие железнодорожные компании, стабилизируя их прибыли. В конечном счете, парламент пришел к политике, препятствовавшей поглощениям и поощрявшей картелизацию. Британское представление о проблемах в сфере конкуренции железнодорожных компаний проистекало из особенностей политической культуры, нацеленной на защиту суверенитета всякого землевладельца. Парламент не мог безучастно наблюдать, как нарушаются права новых «распределенных суверенитетов» в промышленности, подобно тому, как ранее он не мог оставаться безучастным к тому, что землевладельцы подвергались нападкам со стороны соседей.

Британские стратегии политики изменялись по мере того, как развивались представления британцев о способах достижения

общественных целей. Парламент избегал вмешательства в планирование и финансирование железных дорог, так как считалось, что частному бизнесу следует предоставить возможность свободно действовать ради собственной выгоды. Считалось, что интересы общества — это то же самое, что совокупность интересов частных лиц. Ключевая идея этой концепции заключалась в том, что сила общественного мнения создаст более благоприятные условия для фирм, предлагавших самые лучшие товары и услуги. Интересы нации были бы удовлетворены наилучшим образом, если множество мелких производителей приложили все силы к тому, чтобы получить право оказывать услуги обществу.

В отрасли железнодорожного транспорта, как и в ряде других секторов, правильность этого подхода вызывала вопросы в связи с существованием фирм-монополистов. Надзорный орган, учрежденный в 1840 г., должен был *информировать* население о деятельности железных дорог, и хотя недовольные клиенты зачастую не имели возможности воспользоваться услугами другой железнодорожной компании на том же маршруте, *информированное* общественное мнение должно было повлиять даже на железнодорожные компании, занимавшие монопольное положение. Парламент предполагал убедить железнодорожные компании, что им выгодно действовать с учетом интересов общественности. Применение этой парадигмы политики в сфере безопасности общественного транспорта привело к очевидному провалу, и в 1889 г. парламент, хотя и безо всякого энтузиазма, перешел к новой парадигме, установив стандарты безопасности, обязательные для всех железных дорог. Зачатки этой парадигмы прослеживались уже в 1840-х годах, когда парламент ввел стандарты безопасности для вагонов третьего класса. Этот завершающий шаг в эволюции государственной политики принуждения к исполнению законов был озаглавлен принятием того факта, что время от времени возникает потребность во вмешательстве государства, диктующего свою волю частным фирмам, поскольку общественное мнение не способно в одиночку достичь желаемых целей.

Британская стратегия достижения экономического роста также развивалась с течением времени. На заре железнодорожной эпохи парадигма политики *laissez-faire* требовала от государства

занять нейтральное положение, позволив частным предпринимателям действовать в собственных интересах. Но впоследствии парламент начал проводить политику, предполагавшую участие государства во внутренней деятельности фирм: была запрещена ценовая дискриминация, государство препятствовало слияниям и поощряло образование картелей. Готовность британского правительства указывать фирмам, как им следует устанавливать цены и с кем они вправе объединяться, означала отказ от политики невмешательства. Сам термин *laissez-faire* по-прежнему широко применялся, но британская публичная политика более не исчерпывалась только созданием условий для свободного обмена, а включала попытки активного вмешательства в хозяйственную деятельность, чтобы сохранить независимое положение отдельных фирм.

Стратегии политики, аналогичные применявшимся в железнодорожной отрасли, использовались и в других хозяйственных отраслях Великобритании. В 1830–1840-х годах широкое распространение получила модель управления промышленностью силами надзорных органов. В дальнейшем политика поощрения картелизации, пример которой мы видели в отрасли железных дорог, стала использоваться в самых разных отраслях, ориентированных как на экспорт, так и на внутренний рынок. В конце XIX в. возобладали новая парадигма политики, ориентированная на развитие конкуренции за счет ограничения консолидации фирм и поддержки независимых предпринимателей, что повлияло на последующие решения Великобритании. Реакцией парламента на события Первой мировой войны стало максимально возможное расширение свободы фирм во всей экономике — по принципу «чем больше свободы предоставлено частному подрядчику, тем значительнее будет увеличение поставок». В 1920-х годах Великобритания боролась с экономическим спадом, поощряя картелизацию и поддерживая фирмы, которым грозило банкротство, чтобы обеспечить сохранение предпринимательского капитализма. На пике Великой депрессии Великобритания, исходя из идеи о том, что только отказ от традиционной политики поможет прекратить экономический спад, некоторое время экспериментировала со схемами рационализации, предполагавшими объединение мелких фирм в крупные предприятия, которые могли бы выиграть в результате экономии

от масштаба, однако к концу 1930-х годов политика вернулась в свое обычное русло [Dobbin 1993a]. В ходе Второй мировой войны для стимулирования производства снова заключались подряды с частными компаниями, а фирмы, которым война нанесла ущерб, получили временную поддержку. В послевоенный период по-прежнему преобладала политика, защищавшая фирмы от риска потонуть в пучине рыночных сил и пострадать от нерационального политического вмешательства. Национализированные предприятия получали независимых управляющих, в действия которых государство не вмешивалось. Широкое распространение получило финансовое оздоровление близких к краху предприятий, выступавшее способом предотвратить гибель независимых фирм под натиском рынка.

Британская промышленная политика принимала в разные годы различные формы, но сохраняла принципиальную приверженность идее сохранения автономии фирм — в отличие от идеи поддержки рыночных механизмов (США и Германия), идеи заботы об интересах нации (Франция) или идеи повышения производительности (Япония) [Wilks 1983: 139]. Политика Великобритании, направленная на защиту фирм от давления со стороны рынка за счет таких мер, как предоставление субсидий и квот на продукцию, а также протекционизм и использование схем установления твердых цен, часто рассматривается как причина неспособности промышленности к рациональной перестройке и, в конечном счете, как причина длительного экономического спада в Великобритании [Hall 1986: 56].

На протяжении всего этого периода защита интересов граждан занимала не менее значимое место в британской промышленной политике, чем стимулирование экономического роста. Поэтому среди мер активной промышленной политики Великобритании на первом месте десятилетиями оставались программы по стимулированию создания новых фирм в регионах с высоким уровнем безработицы, имевшие целью уберечь рабочих от необходимости вынужденно переезжать в другой регион в поисках работы. Задача защиты прав рабочих имела более высокий приоритет, чем задача повышения эффективности хозяйственной деятельности. Спасение неэффективных промышленных гигантов тоже обосновывали не соображениями долгосрочного роста и повышения эффективности, а необходимостью предот-

вратить массовые увольнения. Энергетическая политика Великобритании, в частности, политика в угольной отрасли, также ориентировалась прежде всего на защиту конкретного сегмента рынка труда. Британская же политика в сфере занятости и развития технологий по-прежнему ставила в центр внимания вопросы условий и безопасности труда, а не повышения эффективности или производительности. Несмотря на то что Великобритания выработала половинчатую, но отчетливо интервенционистскую парадигму политики, ориентированную на повышение эффективности, в дискуссиях о курсе промышленной политики по-прежнему много внимания уделялось проблеме защиты суверенных индивидов, составлявших основу политического строя.

V. Общие выводы

ВВЕДЕНИЕ

Я начал с утверждения о том, что к XX в. США, Франция и Великобритания выработали ощутимо различавшиеся стратегии промышленного роста, которые сохранились и поныне несмотря на серьезные политические изменения. Параллели между современными парадигмами промышленной политики этих наций и их традиционными парадигмами политического устройства удивительны. Многие авторы воспринимают параллели между политическими и хозяйственными системами наций как некую данность и используют такие общие термины, как политика *laissez-faire*, либерализм, стейтизм (*statism*), авторитаризм, для описания сразу обеих систем. Моя задача состояла в том, чтобы показать неочевидность таких параллелей; я предположил, что их соотнесение является ключом к пониманию того, почему между нациями сохраняются различия в проводимой политике. Изучая влияние государственных институтов начала XIX в. на последующее развитие политики в области железнодорожного хозяйства, я попытался понять, каким образом индустриальные культуры начали походить на политические. При этом я не утверждаю, что парадигмы промышленной политики, сложившиеся в этих странах, были предопределены политической культурой, — напротив, в США самая первая парадигма промышленной политики была отвергнута и в течение XIX в. заменена другой. Скорее, мне хотелось показать, что, выделяя одни социальные процессы как конституирующие для существующего порядка, а другие — как деструктивные, институционализированная политическая культура формировала типы индустриальных практик, которые нации пытались создать, и практик, возникновение которых они пытались предотвратить. Иными словами, придавая символическое значение определенным причинно-следственным связям в социальной жизни, политическая культура формировала средства, которые использовались нациями для достижения целей промышленной организации и роста.

Не буду обращаться к межстрановым сопоставлениям, а останулюсь на теоретических выводах исследования. Последние позволяют предположить, что взгляд на современность с позиций социального конструктивизма, отказывающийся от привычных описаний процесса выработки политических решений (policy-making), как они представлены в современном мировоззрении, ведет нас к нетрадиционному пониманию данного процесса. Это понимание существенно отличается от доминирующих в социальных науках парадигм, и едва ли его можно отстоять на ограниченном пространстве одной небольшой книги. Поэтому моя цель заключалась не в систематических доказательствах несостоятельности существующих теорий, а в предложении некоторых свидетельств в поддержку альтернативного взгляда на роль культуры, политики, экономики и институтов в процессе построения политики в современных рационализированных национальных государствах. Прежде чем перейти к анализу роли рационализованного смысла в каждой из этих сфер, я продемонстрирую исторические выводы, вытекающие из основной идеи книги.

Возникновение парадигм промышленной политики

Несомненно, политическая культура влияла на то, как нации понимали и институционализировали экономическую рациональность. В каждой стране традиционные государственные институты поддерживали одни социальные практики и подавляли другие, представляя одни из них конституирующими существующий порядок, а другие — разрушающими его. Сталкиваясь со стремительными изменениями в сфере хозяйства, политики пытались перенести принципы политического порядка в промышленную сферу. Так логика политической организации становилась логикой промышленной организации. В целом государства достигали искомого политического порядка, представляя суверенные права местному сообществу, централизованному государству или индивиду. В каждом случае политические институты символически обозначали возможный контроль со стороны других сфер как угрозу существовавшему порядку.

Американская политическая культура символически обозначила суверенитет местного сообщества как средство достижения политического порядка, и на ранних этапах политика в отношении железных дорог представляла собой контроль местного сообщества над планированием и финансированием в этой сфере в качестве ключа к достижению искомого хозяйственного порядка. Эти ранние стратегии должны были лишить влиятельных частных акторов и центральную политическую власть возможности контролировать отрасль, но когда вместо этого они создали условия для незаконной деятельности фирм и местных властей, американцы перешли к новой парадигме в политике. Согласно новой парадигме центральное государство (*central state*) превращалось в рыночного арбитра, и в результате власть вновь была передана гражданскому обществу, но в данном случае — воплощенному в рыночных силах, а не в городских собраниях. К концу столетия США выработали концепцию экономической рациональности, однозначно ориентированную на рынок.

Французская политическая культура конструировала суверенитет государства в качестве ключа к политическому порядку; и железнодорожная политика представляла собой государственный контроль над планированием, финансированием, координацией и конкуренцией как необходимое условие достижения искомого хозяйственного порядка и рациональности. Во французской политической жизни частные посредники, которые могли вмешаться в прямые отношения суверенитета (*direct relationship of sovereignty*) между государством и гражданином, представлялись угрозой политическому порядку, и в результате частные агенты, корпорации и местные правительства были отстранены от принятия политических решений. В свою очередь, французские стратегии в сфере железнодорожного хозяйства, нацеленные на то, чтобы не допустить передачи контроля над отраслью автономным частным акторам и бездумным рыночным механизмам, органично влились в концепцию экономической рациональности. Таким образом, на основе ключевой идеи военного абсолютизма, состоявшей в том, что для достижения порядка государство должно регулировать развитие частной сферы (*privatism*), стали создаваться и промышленные инсти-

туты. К началу XX в. французы сформировали представление об экономической рациональности, согласно которому правительственный дирижизм (*state concertation*) частных, своекорыстных действий выступал обязательным условием роста.

В британской политической культуре ключом к искомому политическому порядку считался неотчуждаемый суверенитет индивида, и соответственно в железнодорожной политике ключом к искомому хозяйственному порядку и рациональности выступали контроль предпринимателей над планированием, финансированием, координацией и конкуренцией в этой сфере. Британские политические институты отвергали полномочия власть имущих, государства и администрации, передавая их отдельным гражданам (*individuals*) и их представителям в парламенте. Аналогичным образом железнодорожная политика была выстроена так, чтобы не допустить контроля над всей сферой со стороны доминировавших железнодорожных компаний, ограничить их деятельность и предупредить экспансию; не позволить государственным чиновникам диктовать свои условия железным дорогам; оградить фирмы от рыночных сил и сопряженной с ними изнурительной конкуренции. Со времен Адама Смита и до конца XIX столетия представления британцев об институциональном оформлении рациональности почти не изменились: по-прежнему в качестве основы виделось свободное следование множества предпринимательских фирм собственному экономическому интересу. Впрочем, изменилось представление о роли государства — по мере того как идеология *laissez-faire* уступила место идеологии, в соответствии с которой государство должно активно защищать предпринимателей.

В каждом случае мы имеем уникальный пример институционализации рационализованного смысла в публичной политике (*public policy*). История американских железных дорог показывает, как изменения могут объясняться при помощи конструктивистского подхода к рациональности. На смену первоначальной промышленной парадигме активного, построенного на соперничестве местного самоуправления пришла парадигма пассивного поддержания рыночных механизмов. Почему так произошло? Американцы не видели ничего дурного в активном местном самоуправлении как таковом, однако порой оно порождало

негативные эффекты концентрированной власти (например, монополистическое ценообразование и коррупцию). Поскольку политические институты США представляли концентрацию власти как явление, вредное для политического порядка, американцы считали эти практики очень опасными и всячески стремились положить им конец. Таким образом, первоначальная промышленная парадигма США изменилась потому, что порождала непредвиденные порочные практики. Парадигмы политики могут меняться и в силу других причин. С одной стороны, они подвергаются частой и все более существенной корректировке — во многом подобно тому, как корректируются научные парадигмы после проверки вторичных гипотез. Например, в течение последних двух десятилетий американские политики проверяли гипотезу о том, что рыночные механизмы повышают эффективность работы даже в таких олигополистических секторах с высокими постоянными издержками, как воздушный транспорт и телекоммуникации. С другой стороны, подобно научным парадигмам, парадигмы политики особенно подвержены изменению в условиях, когда опровергаются положенные в их основу причинно-следственные отношения. Например, вскоре после начала Великой депрессии государства сменили свои промышленные стратегии, так как видели причину неудач в следовании традиционным парадигмам [Dobbin 1993a].

Пример Франции иллюстрирует утверждение А. де Токвиля о том, что *политическая культура* (понимаемая в узком смысле как институционализированная логика порядка) определяется не только *политической идеологией*. Например, один и тот же набор политических практик и смыслов вполне может сочетаться с несколькими различными идеологиями. Во Франции традиционная политическая культура пережила несколько революций и изменений режимов, приводивших к власти группы с ощутимо различавшимися идеологиями. Оказалось, что институты централизованного технократического правления одинаково работают и в империи, и в монархии, и в республике. И напротив, одна и та же идеология может предполагать различные наборы практик и смыслов. Так, демократическая идеология оказалась совместимой и с децентрализованной федеральной структурой управления в США, и с централизованной государственной структурой во Франции. Мало того, что демократия

возможна при различных политических культурах: в каждой стране теоретики демократии считают свои политические традиции *необходимыми* для ее утверждения. Поэтому институциональные модели политического порядка пережили переход от колониального к демократическому правлению в США, от монархии к викторианской демократии в Великобритании и от абсолютизма к республике во Франции. Поскольку идеи, касающиеся причинно-следственных механизмов, лежащих в основе социального и хозяйственного порядка, можно отделить от идеологии, уже несложно понять, каким образом политические группировки с ощутимо различавшимися идеологиями приходят к одинаковому видению того, как достичь искомого политического устройства и индустриальной рациональности. Так, в США и левые, и правые могут верить в эффективность рыночных механизмов, а их французские коллеги — в эффективность государственного дирижизма.

Пример Великобритании позволяет отметить два важных момента. Во-первых, контраст между Великобританией и США показывает, что различия между нациями едва ли можно описать при помощи континуума «государство — рынок». Обе нации придерживались политики *laissez-faire* и вывели контроль над промышленностью из сферы ведения государства, однако передали его при этом в разные руки и сконструировали индустриальную рациональность неодинаково. Американская политика была нацелена на укрепление рыночных механизмов за счет неизбежного уничтожения множества мелких фирм; британская же политика сводилась к поддержанию мелких фирм за счет создания картелей, при этом в жертву были принесены рыночные механизмы. Впрочем, моя задача видится не в том, чтобы заменить дихотомию «государство — рынок» трихотомией «государство — рынок — фирма», а в том, чтобы показать, что подобная дихотомическая схема может быть неадекватной для объяснения различий в политике разных наций. Вместо этого я предложил метод изучения парадигм политики. Во-вторых, контраст между Великобританией и Францией подчеркивает, что в XIX столетии железнодорожная политика являлась прямым продолжением доиндустриальных стратегий строительства каналов и дорог, а не рациональной реакцией на особые экономические характеристики отрасли, как это склонны утверждать эконо-

мические историки. Тот факт, что железнодорожная стратегия каждой страны существенно отличалась от стратегий остальных стран, но при этом была практически идентична стратегии строительства каналов в этой стране, заставляет усомниться в правоте экономических детерминистов. Кроме того, все три страны перенесли эти стратегические парадигмы и на другие новые отрасли — даже те, где не было ни одной из экономических особенностей железнодорожной промышленности: высокого уровня постоянных издержек, специфичности активов, малого числа прямых конкурентов. Например, в электронной промышленности в послевоенный период США насаждали ценовую конкуренцию, Франция консолидировала сектор и управляла процессами экспансии, а Великобритания поддерживала фирмы [Dobbin 1992b]. Оказывается, промышленная политика в большей степени ориентирована на прошлые практики, нежели на современные особые хозяйственные потребности отрасли.

Сегодня разработка культурных моделей политики происходит несколько иначе, чем в XIX столетии. На начальном этапе железнодорожного строительства понятие промышленной политики было неизвестно, и те, кто принимали решения, были вынуждены полагаться на общие представления о причинно-следственных связях, заимствованные из социальной жизни. Сегодняшние политики по-прежнему копируют стратегии, однако теперь они могут опираться на опыт промышленных парадигм, которые внедрялись и совершенствовались на протяжении столетия. Стратегия применения сконструированных принципов каузальности остается прежней, однако процесс поиска значительно упростился.

Далее я перейду к более общим теоретическим выводам исследования, которые позволят показать роль рациональности в современных культуре, политике, экономике и институтах.

КУЛЬТУРА И РАЦИОНАЛЬНОСТЬ

Рационализированный культурный смысл (*rationalized cultural meaning*), воплощенный в институтах публичной политики рассмотренных трех наций, оказался более *коллективным и структурным*, чем это предполагают гипотезы о национальном характере и другие распространенные культурологические под-

ходы. Эти теории ограничивают культуру и культурную преемственность когнитивными рамками индивида. Как показывает история железнодорожной политики, культурный смысл непосредственно встроен в реальные социальные практики. Смысл оказался более *институциональным*, чем представления о коллективной политической восприимчивости в гегелевских терминах Духа (Geist) и мировоззрения (Weltanschauung). В принципах промышленной эффективности, институционализировавшихся в этих странах, не было ничего сверхъестественного, хотя во всех таких странах акторы полагали, что трансцендентальные законы экономической рациональности, эти воплощения Духа, отражены в современных институтах. Оказалось, что смысл — в большей степени продукт активного конструирования, нежели это считается согласно рефлексивным теориям культуры, в которых она предстает лишь как зеркало социальной реальности. Мы видели, что люди активно пытаются осмыслить политические структуры, чтобы выделить принципы, на основе которых затем организовывать и индустриальную жизнь. В частности, люди пересказывают историю в телеологическом ключе, доказывая, что история движется в сторону выработки идеализированных, совершенно рациональных социальных и хозяйственных институтов. Смысл оказался более *изменчивым* и *случайным*, чем это предполагается социальными науками в их трактовках хозяйственной культуры.

Ключевые принципы экономической рациональности существенно варьируются от страны к стране. Большинство исследователей хозяйственной культуры предполагают, что культурные практики и социальные сети оказывают лишь поверхностное воздействие на хозяйственные практики. В нашем же случае оказалось, что культурные практики затрагивают самый глубокий уровень хозяйственных практик, и это позволяет предположить, что основные правила экономической рациональности, постулируемые неоклассической теорией, — не более чем абстракции, выстроенные на базе одного-единственного убедительного примера, и возможны также иные наборы абстракций, выстроенных на основе других, не менее эффективных социальных систем. Словом, полученные результаты добавляют аргументы в дискуссии по поводу культуры и смысла; при этом, пожалуй, самый серьезный вызов брошен современным пред-

ставлениям о рациональности. Эти аргументы сводятся к тому, что рациональность имеет *семиотическое* измерение, которому социальные науки не уделяли достаточного внимания, ибо рациональность считалась скорее прозрачной и самоочевидной, нежели содержащей самостоятельный внутренний смысл.

ПОЛИТИКА И РАЦИОНАЛЬНОСТЬ

Реалистический подход в исследованиях политики начинает с посылки о том, что ее выбор отражает волю соперничающих социальных групп с различными материальными интересами. Такой подход строится на идее о том, что политические коллективы формируются вокруг естественным образом складывающихся хозяйственных групп, что эти группы выражают и преследуют объективные материальные интересы и что выбор политики отражает относительный политический вес конкурирующих групп. История развития железных дорог позволяет несколько иначе взглянуть на эти политические процессы.

Группы интересов существуют изначально или конструируются?

Откуда возникают группы интересов? Большинство политических аналитиков считают, что они отражают хозяйственные фракции, стихийно возникающие по мере развития капитализма. Предполагается, что капитализм развивается согласно своей собственной внутренней динамике; следовательно, группы интересов порождаются силами, внешними по отношению к государству. Однако данные, приведенные в этой книге, показывают, что группы интересов формируются в зависимости от характеристик отдельных государств — это относится даже к тем группам, которые участвовали в самых первых дискуссиях о выдаче разрешений на строительство железных дорог. В США соперничество между штатами побуждало торговцев, производителей и фермеров региона объединяться и совместно поощрять строительство каналов и железных дорог. Во Франции в ранние периоды политика в отношении общественного транспорта сформировала влиятельную группу государственных инженеров, содействовавших развитию железных дорог

точно так же, как и всех прочих видов транспорта. Британская политика *laissez-faire* в сфере транспорта привела к появлению сильной группы частных владельцев каналов, выступавших против выдачи разрешений на строительство железных дорог. Соответственно выстраиваемая политика была подчинена целям этих групп. Поскольку в США региональные элиты ратовали за всемерное развитие транспорта, американские штаты выдавали разрешения на строительство железных дорог всем желающим; поскольку во Франции государственные технократы стремились сохранить контроль над железными дорогами, разрешения выдавались только на постройку линий, спроектированных государственными инженерами; поскольку операторы британских каналов противились строительству железных дорог, Великобритания требовала тщательного уточнения инженерных расчетов будущих железнодорожных веток. Группы интересов, несомненно, играли важную роль в построении политики, однако сами эти группы во многом являлись продуктом институтов политики (*policy institutions*) [DiMaggio 1988; Dobbin 1992b].

Объективны или субъективны интересы?

Теоретики рационального выбора и прочие исследователи проблемы интересов высказывали идею о том, что стихийно возникающие группы интересов движимы *объективными* материальными интересами, и показывали, что люди стремятся реализовать свои предсказуемые материальные предпочтения при помощи столь же предсказуемых стратегий. Их критики пытались опровергнуть второстепенные положения теории экономического интереса, утверждая, что не всякая цель по сути своей экономическая (существует, например, любовь) и не всякое поведение служит только собственному интересу (существует и альтруизм), однако они не затронули ключевых идей об интересах и рациональности. Я попытался показать, что даже в случае экономической максимизации полезности «объективные» интересы обусловлены локальными, социально сконструированными представлениями об эффективности. Таким образом, «объективные» интересы в значительной степени субъективны, поскольку подчинены культурным представлениям нации о ра-

циональности и эгоистическом интересе. Иными словами, институты разных стран воплощают самые разные идеи о том, как действует экономическая рациональность, и эти идеи влияют на представления людей об их собственных интересах. Наиболее убедительным доказательством, опровергающим то, что предпочтения в сфере политики опираются на «объективные» интересы, является тот факт, что в разных странах в железнодорожном хозяйстве проводилась разная политика в каждой из четырех ключевых сфер¹.

Рассмотрим, например, сферу финансов. Казалось бы, каждой железнодорожной компании выгодна любая помощь со стороны государства. Тем не менее, поскольку американцы полагали, что конкуренция между местными общинами подстегнет экономический рост, а действия на федеральном уровне будут лишь провоцировать взяточничество, большая часть американских железнодорожных компаний приветствовали финансовую поддержку со стороны штата и местной власти, но не федеральное финансирование. Поскольку французы полагали, что экономический рост происходит благодаря усилиям централизованного государства, французские железнодорожные компании поддерживали государственное финансирование из центра, но избегали при этом финансирования на региональном и местном уровнях, считая его иррациональным. Поскольку британцы верили, что любое вмешательство правительства неэффективно, британские железные дороги противились правительственному финансированию в любой форме. Эти и другие представления о том, в чем же состоит собственный интерес, очевидно, сформированы под влиянием национального контекста.

Предположить, что агенты в сфере железнодорожного сообщения должны иметь прогнозируемые, универсальные предпочтения в области политики, означает выставить исследования групп интересов в карикатурном свете. И если для того чтобы предсказать, как будут осознаваться и затем преследоваться «объективные» материальные интересы, необходимо знать национальный контекст, то, возможно, он заслуживает своего места и в теориях интереса. В сущности, на многих этапах истории

¹ Имеются в виду планирование, финансирование, техническая и управленческая координация, ценообразование и конкуренция. — *Примеч. пер.*

развития железных дорог мы гораздо лучше могли предсказать предпочтения индивида в отношении государственной политики на основании его национальности, нежели на основании его отношения к средствам производства.

Всегда ли побеждает сильнейшая группа?

Исследователи групп интересов изначально убеждены, что выбор политики отражает волю наиболее сильной группы интересов или коалиции. В результате возникает весьма неудачная тавтология: группа, которая хочет провести свои интересы, должна располагать наибольшим объемом власти. В подкрепление своей теории исследователи групп интересов анализируют случаи, когда *кажется*, будто влиятельные группы проигрывают важные сражения, и доказывают, что какая-то другая группа в действительности была более сильной (первая стратегия) или что избранная политика на самом деле была одобрена наиболее влиятельной группой (вторая стратегия). В качестве примера можно привести дебаты по поводу закона о регулировании торговли между штатами, против которого выступали влиятельные железнодорожные компании. Следуя первой стратегии, армия аналитиков пыталась показать, что группы фермеров, торговцев, нефтяников, вместе или порознь, на самом деле имели больший политический вес, чем владельцы железных дорог, и поэтому выиграли битву за регулирование железных дорог. Г. Колко позднее пытался разрешить эту дилемму при помощи второй стратегии, утверждая, что к моменту принятия закона железнодорожники уже осознали необходимость регулирования [Kolko 1965]. Я же, напротив, полагаю, что ведущие железнодорожные компании обладали огромным политическим влиянием, но проиграли схватку, которую считали для себя очень важной. В результате был принят закон, запрещавший фиксированные цены, в то время как железные дороги выступали за их легализацию. Тем не менее они потерпели поражение, поскольку в запасе у их противников было непобедимое риторическое оружие, затрагивавшее самые основы политической культуры. Американские государственные институты представляли концентрацию власти как угрозу сложившемуся политическому порядку и всячески стремились ее не допустить. Сторонники регулирования

привели убедительный аргумент: государство должно не допустить концентрации власти в промышленной сфере точно так же, как оно не допускает ее в сфере политической.

Мое следующее утверждение может показаться очевидным, но на него тем не менее стоит обратить внимание, если учесть, сколь популярна проблематика групп интересов в социальных науках. Сильные группы интересов постоянно проигрывают политические баталии, и зачастую это происходит именно потому, что политическая культура подсказывает их противникам убедительные аргументы, практически не оставляя возможностей для их опровержения. Дело в том, что институционализируемая политическая культура не только *предписывает*, как достичь определенных социальных целей, но и *предостерегает* от социальных практик, которые могут оказаться разрушительными и неэффективными. Эти предписания и предостережения и являются кирпичиками при построении риторических стратегий, которые зачастую сами в значительной степени институционализированы. Разного рода риторические ресурсы позволили клиентам американских железных дорог не допустить образования картелей, так как это привело бы к неприемлемому уровню концентрации власти. Британские железные дороги теми же средствами сумели достичь противоположного результата — поддержать образование картелей, утверждая, что они защитят основных железнодорожных предпринимателей от хищнической ценовой конкуренции. А французские техники отстаивали созданные государством монополии, заявляя, что централизованное управление увеличит эффективность. Сегодня с учетом распространенных в США идей о рациональности и связанных с ними риторических ресурсов трудно представить, что та или иная отрасль американской промышленности, сколь бы политически влиятельной она ни была, сумеет на федеральном уровне провести политику, которая позволит создать хотя бы одного монополиста, «национального чемпиона», — в то время как французы делают это регулярно. Отчасти это происходит потому, что согласно американским представлениям о рациональности такая политика выглядит иррациональной, и трудно себе представить, что какая-либо отрасль сумеет предложить убедительные аргументы в пользу такой политики.

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ И РАЦИОНАЛЬНОСТЬ

Многие исследователи политики начинают с посылки о том, что миром управляют трансцендентальные экономические законы, и рассматривают политику как реакцию на них. В первой главе данной книги говорилось, что вера в существование внешних экономических законов есть артефакт современной рационализированной смысловой системы, где социальная реальность подчиняется некоей общей теории, которая сродни физической. Против подобных экономико-детерминистских утверждений выдвигаются два контраргумента. Во-первых, существуют данные о том, что стратегии, построенные на основе ощутимо различающихся экономических принципов, ведут к схожим результатам с точки зрения промышленного роста и преуспевания. Во-вторых, данные показывают, что экономические законы, обнаруженные в тех или иных национальных пределах, отражают не столько действие внешних, универсально-исторических законов, сколько институциональную историю этих наций.

Экономическая теория как естественная наука

Экономический детерминизм предполагает, что результаты политики отражают рациональное применение ее творцами естественных экономических принципов или же что в результате действия естественных законов происходит отбор оптимальной политики выживания. Возникновение в рассматриваемых странах трех различных политических стратегий и связанных с ними представлений об экономической рациональности заставляет усомниться в подобной логике. В каждой из этих стран творцы политики вопреки всякой логике верили в эффективность именно своей уникальной национальной стратегии. Они были уверены, что понимают экономические законы, по которым развивается железнодорожное хозяйство, и что только строгое следование этим законам приведет к прогрессу. Однако ни в одной стране железнодорожная отрасль не пострадала от того, что эта страна нарушала правила, которые другие страны считали непреложными законами экономики. Так, несмотря на убежденность французов в том, что передача планирования железных дорог в частные руки превратит железнодорожное сообще-

щение в разьединенную, несвязанную и неэффективную систему, эта стратегия доказала свою работоспособность и в США, и в Великобритании.

Наиболее убедительным доказательством того, что экономические законы четко не определяют понятия эффективности, является тот простой факт, что реализация радикально различающихся стратегий США, Франции и Великобритании позволила достаточно быстро сформировать в них скоростные, надежные и прибыльные транспортные системы. Несомненно, между этими системами были важные различия. Поощряя выход предпринимателей на рынок, Великобритания ускоряла строительство железных дорог; тщательное планирование маршрутов позволило Франции избежать избыточного предложения и перепроизводства транспортных услуг. И при этом ни одна из стратегий не привела к серьезному провалу. В последние годы увеличивается число свидетельств, показывающих, что различные промышленные парадигмы могут вести к сходным темпам роста. В первые десятилетия XX в. проведение американской стратегии усиления ценовой конкуренции совпало с достижением высочайших темпов экономического роста — однако к такому же результату привела и германская стратегия поддержки картелей [Chandler 1990]. После Второй мировой войны свою успешность доказала французская стратегия государственного промышленного планирования, однако не менее успешной оказалась и японская политика межфирменного сотрудничества, ориентированного на экспорт [Shonfield 1965; Johnson 1982]. Успех Японии заставил западных аналитиков превозносить новую парадигму развития конкурентоспособности Юго-Восточной Азии как наиболее эффективную — до тех пор пока Сингапур, Гонконг, Тайвань и Южная Корея не достигли тех же результатов, используя совершенно иные стратегии [The Political Economy of the New Asian Industrialism 1987; Hamilton, Biggart 1988; Chiu 1992].

Всякий раз, когда аналитики думают, что они наконец нашли наилучший путь к экономическому росту, история преподносит им массу контрпримеров. Очевидный урок, который следует извлечь из всего этого, заключается не в том, что «все дороги ведут в Рим», но в том, что в действительности к нему ведут *многие* дороги. При этом несколько удивляет тот факт, что при наличии

такого множества данных в пользу возможности роста на основе самых разных хозяйственных систем экономисты-теоретики продолжают верить в наличие единственного «лучшего пути» и продолжают придерживаться взглядов Адама Смита на этот путь. Не менее удивительно и то, что Латинская Америка и Восточная Европа следуют предписаниям Милтона Фридмана и Джеффри Сакса, чьи идеи опровергаются почти всеми последними примерами достижения экономического успеха.

Парадоксально, но история развития железных дорог в Великобритании и США заставляет предположить не только то, что эти страны, давшие столько материала для развития неоклассической экономической теории, следовали *интервенционистским* стратегиям (как отмечали Карл Поланьи и Джеймс К. Уилсон), но и то, что эти стратегии были *различными*. Первые три четверти XIX в. британский парламент тщательно избегал вмешательства в регулирование экономического роста, тогда как американские штаты активно инвестировали в строительство каналов, шоссе, банков, железных дорог и фабрик. В последней же четверти XIX в. Великобритания начала защищать мелкие фирмы от деструктивной ценовой конкуренции, в то время как в США правительства штатов и федеральное правительство стремились ее усилить. Обе страны утверждали, что идейно они опираются на наследие Адама Смита. И хотя в обеих странах парадигмы промышленной политики отводили хозяйственной жизни собственную нишу, не подчиненную государству, на деле эти парадигмы предписывали весьма различные пути к прогрессу. США видели путь к росту в усилении механизмов рыночного отбора, которые отсеивали бы слабые фирмы, Великобритания же стремилась к росту, поддерживая малое предпринимательство и тем самым подрывая рыночную конкуренцию.

Экономические детерминисты не закрывают глаза на тот факт, что индустриализация стран проходила при разных режимах политики (*policy regimes*). Они пытаются согласовать это обстоятельство со своей метатеоретической приверженностью общей экономической теории, утверждая, что оптимальные стратегии зависят от уровня развития страны и от ее места среди стран, следующих данному пути развития: те, кто позднее встал на этот путь (*late developers*), нуждаются в более активном вме-

шательстве государства. Первая гипотеза (зависимость от уровня развития страны) опровергается данными о том, что за всю историю развития железных дорог стратегии США, Франции и Великобритании не следовали сколько-нибудь отчетливой модели. Вторую гипотезу (зависимость от относительного положения страны) можно опровергнуть двояким образом. Во-первых, согласно этой теории правительство США, которые последними из анализируемых стран вступили на путь индустриального развития, должно было бы более активно вмешиваться в экономику, чем правительство Франции. Этого не произошло. Во-вторых, один из выводов, которые можно сделать на основе рассуждений А. Гершенкрона, заключается в том, что в ходе индустриализации нации избирали разную степень вмешательства государства в хозяйственные процессы — в зависимости от потребностей своего развития. Однако в Великобритании и во Франции железнодорожная политика выросла непосредственно из политики в сфере строительства шоссе и каналов, использовавшихся еще в XVII в. Французские технократы взяли в свои руки развитие шоссе и каналов, чтобы обеспечить военные перевозки; и позднее государство взяло под контроль железные дороги скорее по привычке, нежели в результате рационального расчета. В целом утверждения Гершенкрона основаны на примерах интервенционистской политики, проводимой континентальными соседями Великобритании, позднее приступившими к индустриализации. Однако во Франции и других континентальных странах распространение промышленного интервенционизма объясняется скорее наследием абсолютистских государств, постоянно выдвигавших армии для защиты своих неустойчивых границ, нежели императивами позднего развития.

Социальные истоки хозяйственных принципов

Откуда же берутся столь четкие представления наций об индустриальной рациональности, если не из трансцендентальных экономических законов? Здесь можно указать на три процесса. Во-первых, в XIX столетии все три рассматриваемые нации вменили существовавшим тогда социальным институтам определенные цели. Они присвоили актуальную на тот момент цель (стимулирование экономического роста) тем институтам, кото-

рые на самом деле возникли как средство достижения либо военного господства (абсолютистская административная система Франции), либо политической гармонии между соперничавшими землевладельческими элитами (британская парламентская система участия), либо политического порядка в развивавшихся колониях (американское местное самоуправление). Каждая страна переосмыслила свои государственные институты так, чтобы представить их соответствующими позитивной, рациональной теории экономического роста. К началу эпохи железных дорог Ж.-Б. Кольбер и А. де Сен-Симон объявили, что государственный дирижизм — залог экономического роста во Франции; А. Смит и Д. Рикардо указали на защиту экономических свобод как тактику экспансии Великобритании; а Т. Джефферсон и Э. Джексон признали децентрализованное управление и самоопределение местного сообщества основной стратегией достижения прогресса в США. Урок, который можно вынести из этого опыта: в современном мире институты служат неким целям, и мы склонны полагать, что институты, выдержавшие проверку временем, должны отвечать нашим нынешним целям. Не имея данных о дисфункциональности социальных институтов, мы считаем их функциональными, отвечающими нашим целям и конструируем теории о том, как они работают.

Во-вторых, парадигмы промышленной политики на рубеже веков продемонстрировали удивительную устойчивость. Я предположил, что отчасти это произошло в силу того, что, вырабатывая эти парадигмы, нации трактовали меры, нацеленные на обеспечение политического порядка и свободы, как необходимое условие экономического роста. Каждая нация выработала промышленную идеологию, соответствовавшую ее политической культуре, поскольку политика, которую она избирала для защиты политических прав, связывалась в сознании граждан с экономическим ростом. В США ограничения торговли ассоциировались с политической тиранией, и политика, проводимая для защиты свободы путем снятия ограничений в сфере торговли, вскоре стала рассматриваться как позитивная мера, способствующая экономическому росту. Во Франции железнодорожная политика, построенная так, чтобы не давать сильным частным предприятиям вмешиваться в отношения политического суверенитета между государством и его гражданами, вско-

ре стала преподноситься как принципиально важная для единства отрасли и ее эффективного развития. Опека со стороны государства стала, таким образом, позитивным предписанием для понимания индустриальной рациональности. В Великобритании стратегии, призванные защитить политические свободы граждан-предпринимателей, избавив их от хищнической конкуренции, вскоре стали представлять в качестве неотъемлемой части хозяйственной системы, выживание которой зависит от существования множества мелких фирм.

Таким образом, в США политическая свобода стала ассоциироваться со свободной рыночной конкуренцией; во Франции политика, ставившая интересы нации выше частных интересов, оказалась связанной с рационализирующим промышленным дирижизмом; а в Великобритании укрепление гражданских прав сопрягалось с поддержкой динамичного малого предпринимательства. Поскольку парадигмы промышленной политики оказались тесно связаны со стратегиями, призванными поддерживать политический порядок и свободы, они становились устойчивыми к изменениям. Теперь изменение парадигмы промышленной политики стало возможно только в случае новой трактовки политического порядка. В США Рузвельт столкнулся с этим во время Великой депрессии, попытавшись заменить антимонопольные законы и законы регулирования железных дорог политикой, разрешавшей образование картелей: он обнаружил, что при этом должен сформулировать и новую риторику демократии, делающую больший акцент на сотрудничество и коллективизм [Dobbin 1993a].

Не все парадигмы политики столь тесно связаны с поддержанием политического строя. Например, большинство стран отделили макроэкономическую политику от политической культуры, что позволило им трактовать фискальную и монетарную теории как совокупность не привязанных к какой-либо нации, опровергаемых гипотез. Один из результатов этого выразился в том, что нации смогли достаточно легко отказаться от ортодоксальной макроэкономической политики и после Великой депрессии заменить ее кейнсианством [Hall 1989; Gourevitch 1986].

В-третьих, помимо интерпретации стратегий (когда экономическая эффективность предполагала соответствие политическим целям) эти нации приспособливали каузальные связи,

которые им удавалось обнаружить в политических институтах, к задачам экономического роста. В США источником политического порядка выступал местный суверенитет при нейтральной федеральной надстройке. Американцы сначала распространили на промышленность принцип местного суверенитета и увязали его с политикой интервенционизма, а затем — принцип нейтрального федерального надзора и внедрили стратегии, которые превратили правительство в нейтрального арбитра свободного рынка. Во Франции основой политического порядка было централизованное государственное регулирование военной и политической сфер. Французы распространили этот принцип и на промышленную сферу, развив его в течение XIX в. таким образом, чтобы он сочетал государственный контроль и частную инициативу. В Великобритании источником политического порядка выступало экономически слабое центральное государство, защищавшее политические свободы граждан. Британцы обобщили этот принцип, осознанно выработав промышленные стратегии невмешательства, призванные обеспечивать экономический порядок и рост за счет защиты личных свобод.

Наконец, межнациональная диффузия (*international diffusion*) играла на удивление незначительную роль в формировании железнодорожных стратегий — при том, что в других секторах она оказывалась решающим фактором. Последние исследования показывают, что многие политические стратегии распространяются от государства к государству подобно вирусу [Strang, Meyer (*forthcoming*)]. Кейнсианство [Hall 1989], приватизация [The Political Economy of Public Sector Reform... 1990], массовое образование [Meyer et al. 1992] и особенно гражданские права [Boli 1987] столь успешно распространялись от государства к государству, что стратегии различных наций порой демонстрируют здесь удивительное сходство. Однако этого не произошло с политикой в сфере железнодорожного хозяйства. Да, некоторые технические идеи здесь заимствовались. Например, когда Великобритания пришла к выводу, что пускать поезда конкурентов по одной магистрали непрактично, США и Франция вскоре также внесли соответствующие изменения в свои нормативные положения, регулировавшие работу железных дорог. Однако случаев «перекрестного опыления» (*cross-fertilization*) между общими парадигмами промышленной политики этих наций очень

мало. Я уже говорил, что в силу своей связанности с политической культурой парадигмы промышленной политики скорее сохраняют уникальные особенности своих стран, нежели следуют международной моде. Отчасти, конечно, рассмотренные парадигмы сохранились потому, что отобранные нами случаи были связаны с успешной индустриализацией. Мы знаем, что страны, испытавшие серьезные проблемы на ее пути (например Бразилия [Schneider 1991]), с большей вероятностью откажутся от своих стратегических парадигм и попытаются перенять что-то поновее. В современном мире успешность промышленной политики оценивается по достигнутому экономическому росту, и рассматриваемые нами три страны в большинстве случаев получили свидетельства, подтверждавшие правильность избранного ими пути.

Соответственно трудные экономические времена зачастую толкают даже успешные нации к поискам новых промышленных стратегий. В 1960-х годах Великобритания экспериментировала с несколькими моделями государственного планирования — последним криком моды среди экспертов в области промышленной политики. Однако когда ни одна из них не помогла хозяйству оправиться от трудностей, страна вернулась к своим традиционным (хотя и неудачным) стратегиям, отказавшись от новых (столь же неудачных). Во Франции политические группы, от самых правых до самых левых, начиная с 1980-х годов превозносили достоинства приватизации. Возможно, в долгосрочной перспективе приватизация оказала бы на Францию более существенное влияние, чем планирование на Великобританию, однако исторический опыт позволяет предположить, что все эти международные тенденции едва ли способны значительно и постоянно воздействовать на выработку парадигм промышленной политики в развитых капиталистических странах.

ИНСТИТУТЫ И РАЦИОНАЛЬНОСТЬ

Как действует зависимость от первоначально избранного пути (path-dependence)? Иными словами, как выбор политики нации в момент t влияет на ее выбор политики в момент $t + 1$? Новый институциональный/стейтистский (institutional/statist) подход к сравнительной политике предполагает, что старые полити-

ческие стратегии рожают схожие новые стратегии, формируя особые *организационные каналы* (organizational avenues) для решения проблем. Я попытался показать, что при этом подходе уделяется недостаточно внимания формированию существующими ныне стратегиями того, что *воспринимается с точки зрения культуры* (culturally conceivable). Институционализированные политические стратегии влияют на наше восприятие причин и следствий, и этот процесс не менее важен, чем то, что эти стратегии обеспечивают организационные каналы для действия. В этой книге неоднократно говорилось, что разделить результаты действия организационных характеристик и культурных предписаний непросто; эта задача связана с самой сущностью социальной структуры и смысла. Социальные практики институционализируются, лишь обретая коллективный смысл, — т.е. акторы воспроизводят практики, только если они воспринимают цели этих практик. Следовательно, всякая структура (или упорядоченная социальная практика) имеет свой смысл. На эмпирическом уровне трудно разделить структурные и культурные элементы, поскольку все они связаны и в результате в любой стране движутся в одном и том же направлении. Так что нет стран, о которых можно было бы сказать, что они переняли ориентированную на рынок культуру США или же ориентированную на государство структуру Франции. Нет стран, изучая которые можно было бы понять, какой же фактор сыграл роль причины. Но хотя рассматривать структуру и культуру как два разных измерения не имеет большого смысла (ср.: [Sewell 1992]), на некоторых этапах работы я пытался аналитически их разделить, чтобы учесть аргументы против культурно ориентированного подхода.

Типичный подход к хронологии развития политики, который мы наблюдали на примере железнодорожного хозяйства, недооценивает роль культурных представлений о каузальности. В широком смысле нации отвергают чужеродные политические решения и воспроизводят уже знакомые решения скорее на этапе *концептуализации* (conception), подчиненном сложившимся представлениям о каузальности, нежели на этапе *реализации* (implementation), в большей степени подчиненном структурным ограничениям и возможностям. Мы обнаружили, что в вопросах планирования, финансирования, координации и конку-

ренции эти страны делают взаимоисключающий политический выбор.

Результаты сравнительного анализа ставят под сомнение адекватность жестких структурных подходов к исследованию институтов. Во-первых, подход с точки зрения административных ресурсов (*administrative capacities*), как правило, связывает преемственность политики с негативным отбором при недостатке административных ресурсов (*administrative incapacities*); новые стратегии, вызывающие перегрузку имеющихся административных структур, проваливаются и прекращают существование.

Наши данные позволяют предположить, что недостаток административных ресурсов не является чем-то раз и навсегда заданным. С одной стороны, несмотря на то что ограниченность административных ресурсов порой разрушала политику правительств, последние, как правило, пытались компенсировать этот недостаток, когда политика того требовала. Возьмем пример государственной поддержки строительства: действия американцев укладываются в рамки гипотезы административного ресурса, поскольку, когда недостаточное регулирование финансовой помощи породило коррупцию, политики прекратили эту помощь выделять. Однако во Франции на аналогичную ситуацию — возникновение коррупции, вызванной недостаточным регулированием, — политики реагировали ужесточением регулирования и продолжали выделять помощь, так как считали государственный контроль необходимым. Когда политика оказывалась неудачной в силу структурных причин, в этом и ряде других случаев правительства делали выбор между построением более сильных структур и отказом от данной политики. Результат выбора зависел скорее от конкретных представлений о правильной роли государства, нежели от подлинной причины провала стратегии. С другой стороны, недостаток административных ресурсов редко становился проблемой за пределами США, где революция отвела правительствам важную символическую роль, но предоставила слабые административные рычаги. В Великобритании провалы железнодорожной политики гораздо чаще происходили в результате того, что административные структуры переходили границы политики *laissez-faire* — как, например, в случае, когда был закрыт Совет по делам железных дорог, поскольку его противники утверждали, что он узурпи-

ровал законное право парламента устанавливать железнодорожные расценки. За пределами США политики почти всегда избирали стратегии, не в полной мере использовавшие административные ресурсы государства. Если политики при необходимости могут расширить полномочия государства, но при этом предпочитают стратегии, которые нормально работают и при существующем объеме полномочий, тогда административные провалы вовсе не обязательно будут играть решающую роль в процессе выстраивания политики.

Во-вторых, другие институционалисты предполагают, что когда нации сталкиваются с новыми проблемами, они скорее развивают уже существующие институты, нежели строят новые. В результате институциональные структуры влияют на выбор стратегии [Weir, Skocpol 1985]. Некоторые факты подтверждают эту гипотезу в отношении Франции: страна передала управление железными дорогами Корпусу мостов и дорог, в ведении которого находились каналы и шоссе. Однако подобные факты можно интерпретировать и иначе — как особый случай в управлении, когда при решении новых проблем политики воспроизводят логику, укорененную в уже существующей политике. Они могут делать это, используя существующие институты; в тех же случаях, когда это невозможно, учреждаются новые институты. В США для управления железными дорогами правительства штатов сформировали новые агентства, скопировав логику регулирования банковских комиссий (*banking commissions*). В Великобритании парламент создал новую структуру для управления железными дорогами, скопировав логику ранее существовавшей фабричной инспекции. Одним из результатов подобного копирования логики в рамках этих наций является то, что промышленные институты обрели здесь некое каузальное обоснование (*causal coherence*). Заимствованные из других отраслей железнодорожные стратегии, оказавшиеся успешными, впоследствии были скопированы другими секторами. Железные дороги, как и ряд других рано сложившихся отраслей, послужили экспериментальной площадкой для разработки современных промышленных стратегий; те, что признавались успешными, активно перенимались разработчиками стратегий и в XX столетии.

Интересное замечание в связи с этим высказывает Джон Зисман: национальные финансовые системы, охватывающие и госу-

дарственные, и частные организации, определяют границы промышленных стратегий этих государств [Zysman 1983]. Например, страны, не имеющие государственных банков, едва ли могут всерьез рассматривать национализацию как подходящую промышленную стратегию. Зисман предполагает, что в результате таких ограничений в промышленных стратегиях государства будет немного инноваций. Однако мы видели, что на заре развития железнодорожного хозяйства, до того, как сформировались современные финансовые системы, инноваций было довольно много. Американские штаты отреагировали на появление железных дорог, выпустив государственные облигации (*public bond guarantees*) для привлечения капитала. Французское правительство разработало систему смешанной государственно-частной капитализации и временных частных концессий: система была новинкой и, несомненно, чутко реагировала на фискальные ограничения того времени. В Великобритании железные дороги сыграли основную роль при возникновении региональных фондовых бирж, позволявших привлечь местный капитал для строительства линий местного значения. Вполне возможно, что в современном мире финансовые системы ограничивают возможности выбора стратегий, однако в XIX столетии нации, похоже, не были столь жестко ограничены рамками существовавших институтов.

Я пытался показать необходимость более выраженного антропологического подхода к анализу современных государственных институтов — подхода, который рассматривал бы организационные каналы, по которым эти институты направляют действие, и культурные предписания, которые эти институты представляют, как два измерения одного и того же явления. Данный подход позволяет выявить различия между структурой и смыслом, а также между инструментальным и несущим смысловую нагрузку (либо бессмысленным). В сфере железных дорог организационные каналы и культурные предписания влияли на разворачивание политики, определяя типы организационно возможных и культурно мыслимых стратегических решений. Хотя разделить организационные и культурные аспекты социальных обычаев для оценки их относительной значимости довольно непросто, я попытался показать, что средства, которые приходят людям в голову, когда они приступают к решению той или иной проблемы, формируются культурой.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Одна из моих идей состояла в том, что господствующие ныне объяснения способов построения политики не социологичные в том смысле, что они принимают социально сконструированные категории и принципы современных обществ как данность и затем начинают анализировать социальное действие при помощи этих же самых категорий и принципов. В современной картине мира выбор политики представлен как результат конкуренции между изначально существующими группами интересов, которые действуют в рамках политико-институциональных ограничений и стремятся выбрать наиболее выгодные им стратегии согласно принципам универсальных экономических законов, однозначно воспринимаемых всеми акторами. В этой картине мира существуют высшие экономические правила, которые способствуют отбору эффективной политики. Однако следует помнить, что очевидные на уровне здравого смысла категории и принципы, задействованные в этих взглядах, являются социальными конструктами — точно так же, как категории и принципы в обществах с нерациональной системой смыслов. Изучая нерациональные общества, антропологи критически анализируют местную систему смыслов и предполагают, что причинно-следственные связи и социальные категории, воплощенные в социальных обычаях, суть культурные явления, заслуживающие отдельного внимания. Моя цель заключалась в том, чтобы скептически взглянуть на понятия промышленной рациональности и попытаться проследить их истоки в социальных практиках и истории, вместо того чтобы объяснять их происхождение существованием внешних рационализированных принципов, правящих этим миром.

БИБЛИОГРАФИЯ

- A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents, 1789–1897: in 10 vol. / J.D. Richardson (ed.). Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1896–1899.
- Acworth W.M. Historical Sketch of Government Ownership of Railroads in Foreign Countries: presented to the Joint Committee of Congress on Interstate Commerce. Washington, 1917.
- Acworth W.M. Historical Sketch of State Railway Ownership. L.: John Murray, 1920.
- Acworth W.M. The Relation of Railroads to the State. Philadelphia: Allen, Lane, and Scott, 1908.
- Adam J.-P. Instauration de la Politique des Chemins de Fer en France. P.: Presses Universitaires de France, 1972.
- Adams Ch.F., Jr. Railroads: Their Origins and Problems. N.Y.: Putnam, 1887.
- Adams Ch.F., Jr. Railroads: Their Origins and Problems. Rev. ed. N.Y.: Putnam, 1893.
- Adams H.C. The Relation of the State to Industrial Action. Reprinted in: Two Essays by Henry Carter Adams / J. Dorfman (ed.). N.Y.: Columbia University Press, 1954 (1886).
- Adams J.T. Provincial Society. N.Y.: Macmillan, 1927.
- Adams R.J.Q. Arms and the Wizard: Lloyd George and the Ministry of Munitions, 1915–1916. College Station, TX: Texas A&M University Press, 1978.
- Almond G., Verba S. The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- Andersen S.S. The Power of Policy Paradigms: working paper. Oslo: Norwegian School of Management, 1963.
- Anderson B. Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism. L.: Verso, 1983. Рус. пер.: Андерсон Б. Воображаемые сообщества / пер. с англ. В. Николаева. М.: Канон-Пресс-Ц: Кучково поле, 2001.
- Anderson P. Lineages of the Absolutist State. L.: New Left Books, 1974.
- Armitage S. The Politics of Decontrol of Industry: Britain and the United States. L.: Weidenfeld and Nicolson, 1969.

- Ashcraft R.* Revolutionary Politics and Locke's Two Treatises of Government. Princeton: Princeton University Press, 1986.
- Ashford D.E.* Political Science and Policy Studies: Toward a Structural Solution // *Policy Studies Journal*. 1977. Vol. 5. No. 1. P. 570–583.
- Ashford D.E.* The Emergence of the Welfare States. Oxford: Basil Blackwell, 1986.
- Ashford D.E.* The Structural Analysis of Policy or Institutions Really Do Matter // *Comparing Public Policies: New Concepts and Methods* / D.E. Ashford (ed.). Sage: Beverly Hills, 1978. P. 81–99.
- Audiganne A.* Les Chemins de Fer Aujourd'hui et dans Cent Ans: en 2 vol. P.: Capelle-Librairie. Vol. I. 1858. Vol. II. 1862.
- Bachrach P., Baratz M.S.* Decisions and Nondecisions: An Analytic Framework // *American Political Science Review*. 1963. Vol. 57. No. 3. P. 632–642.
- Bagehot W.* The English Constitution. Oxford: Oxford University Press, 1928 (1867).
- Bagwell Ph.S.* The Transport Revolution. L.: Routledge, 1974.
- Bagwell Ph.S., Mingay G.E.* Britain and America: A Study of Economic Change, 1850–1939. L.: Routledge and Kegan Paul, 1970.
- Barker R.J.* The Conseil General des Manufactures under Napoleon (1810–1814) // *French Historical Studies*. 1969. 6. P. 185–213.
- Beer S.* British Politics in the Collectivist Age. N.Y.: Knopf, 1965.
- Behrman J.N.* Industrial Policy in The United States // *National Industrial Policies* / R.E. Driscoll, J.N. Behrman (eds). Cambridge, MA: Ölgeschlager, Gunn and Hain, 1984. P. 215–228.
- Benson L.* Merchants, Farmers, and Railroads: Railroad Regulation and New York Politics, 1850–1887. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1955.
- Berger P., Luckmann T.* The Social Construction of Reality: A Treatise on the Sociology of Knowledge. Garden City, NY: Doubleday, 1966. Рус. пер.: Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. Трактат по социологии знания / пер. с англ. Е.Д. Руткевич. М.: Медиум, 1995.
- Bernstein M.H.* Regulating Business by Independent Commission. Princeton: Princeton University Press, 1955.
- Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* / P.J. Katzenstein (ed.). Madison: University of Wisconsin Press, 1978.

- Birnbaum P.* State, Centre, and Bureaucracy: paper presented at the International Political Science Association Meetings, Moscow, 12–18 August 1979. Moscow, 1979.
- Bishop A.L.* The State Works of Pennsylvania // Transactions. 1907. 8. P. 149–297.
- Bloch M.* Feudal Society: in 2 vol. Vol. 1: The Growth of Ties of Dependence. Chicago: University of Chicago Press, 1974. Рус. пер.: Блок М. Феодалное общество / пер. с фр. М.Ю. Кожевниковой, Е.М. Лысенко. М.: Изд-во им. Сабашниковых, 2003.
- Bloor D.* Knowledge and Social Imagery. L.: Routledge, 1976.
- Boli J.* Human Rights or State Expansion? Cross-national Definitions of Constitutional Rights // Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual / G.M. Thomas, J.W. Meyer, F.O. Ramirez, J. Boli (eds). Beverly Hills: Sage, 1987. P. 133–149.
- Bourdieu P.* Outline of a Theory of Practice. Cambridge: Cambridge University Press, 1977.
- Bowles S., Gintis H.* Democracy and Capitalism: Property, Community, and the Contradictions of Modern Social Thought. N.Y.: Basic, 1986.
- Brame E.* Chemin de Fer de Jonction des Hatles Centrales avec le Chemin de Ceinture. P.: Bureau de la Revue Municipale, 1854.
- Brandes S.D.* American Welfare Capitalism, 1880–1940. Chicago: University of Chicago Press, 1976.
- Broadbridge S.* Studies in Railway Expansion and the Capital Market in England, 1825–1873. L.: Cass, 1970.
- Broadway F.* State Intervention in British Industry. Madison, WI: Fairleigh Dickinson University Press, 1970.
- Bruchey S.* Enterprise: The Dynamic Economy of a Free People. Cambridge: Harvard University Press, 1990.
- Buck S.* The Granger Movement. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1913.
- Callender G.S.* The Early Transportation and Banking Enterprises of the States in Relation to the Growth of Corporations // Quarterly Journal of Economics. 1902. Vol. 17. No. 1. P. 111–162.
- Carlson R.E.* The Liverpool and Manchester Railway Project, 1821–1831. Newton Abbot: David & Charles, 1969.
- Caron F.* An Economic History of Modern France. N.Y.: Columbia University Press, 1979.

- Caron F.* French Railroad Investment, 1850–1914 // Essays in French Economic History / R. Cameron (ed.). Homewood, IL: Irwin, 1970. P. 315–340.
- Caron F.* Histoire de l'Exploitation d'un Grand Réseau: La Compagnie du Chemin de Fer du Nord, 1846–1937. P.: Mouton, 1973.
- Caron F.* Histoire Économique de la France XIX^e – XX^e Siècles. P.: Armand Colin, 1981.
- Carter H.* The Limits of State Industrial Control: A Symposium on the Present Situation and How to Meet It. L.: Unwin, 1919.
- Chalmers D.M.* Neither Socialism nor Monopoly: Theodore Roosevelt and the Decision to Regulate the Railroads. Philadelphia: Lippincott, 1976.
- Chandler A.D., Jr.* Henry Varnum Poor: Business Editor, Analyst, and Reformer. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1956.
- Chandler A.D., Jr.* Scale and Scope. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.
- Chandler A.D., Jr.* The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1977.
- Channon G. A.D.* Chandler's "Visible Hand" in Transport History // The Journal of Transport History. 1983. Vol. 2. No. 1. P. 53–64. (Third Series).
- Chester D.* The English Administrative System, 1780–1870. Oxford: Clarendon, 1981.
- Chevalier M.* Society, Manners and Politics in the United States: Being a Series of Letters on North America. Boston: Weeks, Jordan and Company, 1839.
- Chiu S.* The State and Industrial Development in the East Asian Newly Industrializing Countries: Ph.D. diss. Princeton University, Department of Sociology, 1992.
- Clarke J.J.* The Nationalization of War Industries in France, 1936–1937: A Case Study // Journal of Modern History. 1977. Vol. 49. No. 3. P. 411–430.
- Cleveland F., Powell F.* Financing Construction // Railroads: The Nations First Big Business / A.D. Chandler, Jr. (ed.). N.Y.: Harcourt Brace, and World, 1965. P. 48–58.
- Cleveland F., Powell F.* Railroad Promotion and Capitalization in the United States. N.Y.: Longmans, Green, and Co., 1909.
- Cleveland-Stevens E.* English Railways: Their Development and Their Relation to the State. L.: George Routledge and Sons, 1915.
- Cochran T.* Business in American Life: A History. N.Y.: McGraw-Hill, 1972.

- Cohen S.S.* Modern Capitalist Planning: The French Model. 2nd ed. Berkeley, CA: Campus, 1977.
- Commons J.R.* Institutional Economics: Its Place in Political Economy. N.Y.: Macmillan, 1934.
- Conde G.F.E.* Projets de Chemins de Fer: report à le Ministre des Travaux Publiques. P.: A. Henry, 1846.
- Cornish W.R.* Legal Control over Cartels and Monopolization, 1880–1914: A Comparison // Law and the Formation of the Big Enterprises in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries: Studies in the History of Industrialization in Germany, France, Great Britain, and the United States / N. Horn, J. Kocka (eds). Göttingen: Vandenhöck and Ruprecht, 1979.
- Cottrell P.L., Ottley G.* The Beginnings of the Stockton and Darlington Railway // The Journal of Transport History. 1972. 3. P. 86–93. (New Series).
- Crafts N.F.R.* British Economic Growth, 1700–1831: A Review of the Evidence: paper presented to the New Economic History Workshop. Oxford University, 1982.
- Crawford J.B.* The Crédit Mobilier of America. Boston, MA: C.W. Calkins & Co., 1880.
- Creighton A.* “The Emergence of Incorporation: Standardization and Growth in the Nineteenth Century: Ph.D. diss. Stanford University Department of Sociology, 1989.
- Croce B.* History of Europe in the Nineteenth Century. N.Y.: Harcourt, Brace, and World, 1933.
- Crozier M.* The Bureaucratic Phenomenon. Chicago: University of Chicago Press, 1964.
- Crozier M.* The Stalled Society. N.Y.: Viking, 1973.
- Curzon Price V.* Industrial Policies in the European Community. L.: Macmillan, 1981.
- Dalzell R.F.* Enterprising Elite: The Boston Associates and the World They Made. Cambridge: Harvard University Press, 1987.
- Davenport M.* Industrial Policy in the United Kingdom // Industrial Policies for Growth and Competitiveness / G. Adams, L.R. Klein (eds). Lexington, MA: Lexington Books, 1983. P. 331–354.
- Davies A.E.* British Railways, 1825–1924. Why Nationalisation is Inevitable. L.: Railway Nationalisation Society, 1924.
- Day Ch.R.* Education for the Industrial World: The Ecoles d’Arts et Metiers and the Rise of French Industrial Engineering. Cambridge: MIT Press, 1987.

- Decker L.* The Railroads and the Land Office: Administrative Policy and the Land Patent Controversy, 1864–1896 // *Mississippi Valley Historical Review*. 1960. Vol. 46. No. 4. P. 679–699.
- Deniel P.* De La Construction et de l'Exploitation des Chemins de Fer en France. P.: Hopkins, 1845.
- Derfler L.* The Third French Republic, 1870–1940. Princeton: D. Van Nostrand, 1966.
- Detoef A.* La Fin du Liberalisme // *Bulletin du Centre Polytechnicien d'Études Économique*. 1936. 31. P. 37–57.
- DeWitt F.* French Industrial Policy from 1945–1981: An Assessment // *Industrial Policies for Growth and Competitiveness* / G. Adams, L.R. Klein (eds). Lexington, MA: Lexington Books, 1983. P. 221–246.
- Diebold W., Jr.* Past and Future Industrial Policy in the United States // *National Industrial Strategies and the World Economy* / J. Pinder (ed.). L.: Croom Helm, 1982. P. 159–205.
- DiMaggio P.* Interest and Agency in Institutional Theory // *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge: Ballinger, 1988. P. 3–22.
- DiMaggio P.J., Powell W.W.* Introduction // *The New Institutionalism in Organizational Analysis* / W.W. Powell, P.J. DiMaggio (eds). Chicago: University of Chicago Press, 1991. P. 1–40.
- DiMaggio P.J., Powell W.W.* The Iron Cage Revisited: Institutionalized Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields // *American Sociological Review*. 1983. Vol. 48. No. 2. P. 147–160. Рус. пер.: *Ди-маджо П.Дж., Пауэлл У.В.* Новый взгляд на «железную клетку»: институциональный изоморфизм и коллективная рациональность в организационных полях // *Экономическая социология*. 2010. Т. 11. № 1. С. 34–56.
- Dobbin F.* Metaphors for Industrial Rationality: The Social Construction of Electronics Policy in the United States and France // *Vocabularies of Public Life: Empirical Essays in Symbolic Structure* / R. Wuthnow (ed.). L.: Routledge, 1992a. P. 185–206.
- Dobbin F.* The Origins of Private Social Insurance: Public Policy and Fringe Benefits in America, 1920–1950 // *American Journal of Sociology*. 1992b. Vol. 97. P. 1416–1450.
- Dobbin F.* The Social Construction of the Great Depression: Industrial Policy during the 1930s in the United States, Britain, and France // *Theory and Society*. 1993a. Vol. 22. No. 1. P. 1–56.

- Dobbin F.* What Do Markets Have in Common? Toward a Fast Train Policy in the European Community // *European Community Making Policy in Europe: The Europeification of National Policy-making* / K. Eliassen, S. Andersen (eds). L.: Sage, 1993b. P. 71–91.
- Dorsey E.B.* English and American Railroads Compared. 2nd ed. N.Y.: John Wiley and Sons, 1887.
- Dosi G.* Institutions and Markets in High Technology: Government Support for Microelectronics in Europe // *Industrial Policy and Innovation* / Ch. Carter (ed.). L.: Heinemann, 1981. P. 182–201.
- Douglas M.* How Institutions Think. Syracuse, NY: Syracuse University Press, 1986.
- Doukas K.A.* The French Railroads and the State. N.Y.: Columbia University Press, 1945.
- Duby G., Mandrou R.* Histoire de la Civilisation Française, XVII^e – XX^e Siecle: en 2 vol. P.: Armand Colin, 1976.
- Dunham A.L.* How the First French Railways Were Planned // *Journal of Economic History*. 1941. Vol. 1. No. 1. P. 12–25.
- Dunlavy C.* Mirror Images: Political Structure and Early Railroad Policy in the United States and Prussia // *Studies in American Political Development*. 1991. 5. P. 1–35.
- Dunlavy C.* Politics and Industrialization: Early Railroads in the United States and Prussia. Princeton: Princeton University Press, 1994.
- Dunn S.O.* Government Ownership of Railways. N.Y.: Appleton, 1913.
- Dunn S.O.* Regulation of Railways. N.Y.: Appleton, 1918.
- Dunn S.O.* What Is the Matter with Railway Regulation // *North American Review*. 1915. November. P. 736–748.
- Durkheim E.* The Division of Labor in Society / G. Simpson (transl.). N.Y.: The Free Press, 1933. Рус. пер.: Дюркгейм Э. О разделении общественного труда / пер. с фр. А.Б. Гофмана. М.: Канон, 1996.
- Dyson K.* The Cultural, Ideological and Structural Context // *Industrial Crisis: A Comparative Study of the State and Industry* / K. Dyson, S. Wilks (eds). Oxford: Martin Robinson, 1983. P. 26–66.
- Edelman M.* The Symbolic Uses of Politics. Urbana: University of Illinois Press, 1964.
- Edmonds M.* Market Ideology and Corporate Power: The United States // *Industrial Crisis: A Comparative Study of the State and Industry* / K. Dyson, S. Wilks (eds). Oxford: Martin Robinson, 1983. P. 67–101.

- Ehrmann H.W.* Organized Business in France. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- Eisenstadt S.N., Abitbol M., Chazan N.* Cultural Premises, Political Structures and Dynamics // International Political Science Review. 1987. Vol. 8. No. 4. P. 291–306.
- Ellis D.M.* The Forfeiture of Railroad Land Grants, 1867–1894 // Mississippi Valley Historical Review. 1946. Vol. XXVIII. P. 25–47.
- Elster J.* The Cement of Society: A Study of Social Order. N.Y.: Cambridge University Press, 1989.
- Engineering News. Atlas of Railway Progress, 1888–1889. N.Y.: Engineering News Publishing Co., 1889.
- Estrin S., Holmes P.* French Planning in Theory and Practice. L.: Allen and Unwin, 1983.
- Far A. de la.* Les Chemins de Fer dans la Vie des Hommes. P.: André Bonne, 1972.
- Féraud-Giraud L.-J.-D.* Législation des Chemins de Fer par Rapport aux Propriétés Riveraines. P.: Aubin, 1853.
- Firth R.* We, the Tikopia: A Sociological Study of Kinship in Primitive Polynesia. Stanford: Stanford University Press, 1983 (1936).
- Fischer W., Lundgreen P.* The Recruitment and Training of Administrative Personnel // The Formation of National States in Western Europe / Ch. Tilly (ed.). Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975. P. 456–561.
- Fisher Ch.E.* Whistler's Railroad: The Western Railroad of Massachusetts. Bulletin No. 69. Boston: The Railway and Locomotive Historical Society, 1947.
- Fishlow A.* American Railroads and the Transformation of the Ante-Bellum Economy. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1965.
- Fleming M., Merkel G.* Grosse Atlas der Eisenbahnen von Mittel-Europa. Berlin: Grosse, 1909.
- Fligstein N.* The Transformation of Corporate Control. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.
- Florence P.S.* The Logic of British and American Industry: A Realistic Analysis of Economic Structure and Government. L.: Routledge and Kegan Paul, 1953.
- Fogel R.O.* Railroads and American Economic Growth: Essays in Econometric History. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1964.
- Fogel R.O.* The Union Pacific Railroad: A Case in Premature Enterprise. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1960.

- Fowler J. Railway Accidents // *The Nineteenth Century*. 1877. Vol. 1. P. 646–664.
- France, Bulletin des Lois [Chambres]. P.: Imprimerie Royale, various years.
- France, Corps Royaux [des Ponts et Chausees et des Mines]. Annales des Fonts et Chausees. Premier Serie; 1831–1840. P.: Carilian-Goeury et V. Dalmont, 1843.
- France, Direction Generale des Chemins de Fer. Repertoire de la Legislation des Chemins de Fer. P.: Napoleon Chaix, 1855.
- France, Moniteur Universel. P., various years.
- Francis J. A History of the English Railway; Its Social Relations and Revelations: in 2 vol. L.: Longman, Brown, Green and Longman, 1851.
- Franko L.G., Behrman J.N. Industrial Policy in France // *National Industrial Policies* / R.E. Driscoll, J.N. Behrman (eds). Cambridge, MA: Ölgeschlager, Gunn, and Hain, 1984. P. 57–71.
- Freitag P. Class Conflict and the Rise of Government Regulation // *Insurgent Sociologist*. 1985. 12. P. 55–66.
- Fry G.K. The Growth of Government: The Development of Ideas about the Rote of the State and Machinery and Functions of Government in Britain since 1780. L.: Frank Cass, 1979.
- Gabwell Ph.S. The Railwaymen. L.: George Allen and Unwin, 1963.
- Gait W. Railway Reform. L.: Woodfall and Kinder, 1864.
- Galbraith J.K. American Capitalism: The Concept of Countervailing Power. White Plains, NY: M.E. Sharpe, 1952.
- Galbraith J.K. The New Industrial State. 3rd ed. Boston: Houghton Mifflin, 1978. Рус. пер.: Гэлбрейт Дж.К. Новое индустриальное общество / пер. с англ. М.: Прогресс, 1969.
- Geertz C. Local Knowledge: Further Essays in Interpretive Anthropology. N.Y.: Basic, 1983.
- Geertz C. Negara: The Theatre-state in Nineteenth Century Bali. Princeton: Princeton University Press, 1980.
- Gerschenkron A. Economic Backwardness in Historical Perspective: a book of essays. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1962. Рус. пер.: Гершенкрон А. Экономическая отсталость в исторической перспективе // Истоки. Вып. 5: Экономика в контексте истории и культуры. М.: ГУ ВШЭ, 2004. С. 420–447.
- Gilbert J. Designing the Industrial State: The Intellectual Pursuit of Collectivism in America, 1880–1940. Chicago: Quadrangle, 1972.

- Gille B.* Repertoire Numérique des Archives de la Compagnie du Chemin de Fer au Nord Conservee aux Archives Nationales (48 AQ). P.: Imprimerie Nationale, 1961.
- Gilligan T.W., Marshall W.J., Weingast B.R.* A Reconsideration of the Railroad Problem: The Economics and Politics of the Interstate Commerce Act. Stanford, CA: Hoover Institution Working Papers in Political Science, 1986.
- Gilpin R.* France in the Age of the Scientific State. Princeton: Princeton University Press, 1968.
- Gisclard A.* Code des Chemins de Per d'Intérêt Local. P.: Pédone-Lauriel, 1882.
- Godet A.* Recueil de la Legislation des Chemins de Per d'Intérêt General. P.: Librairie Nouvelle de Droit et de Jurisprudence, 1903.
- Gold D.M.* Redfield, Railroads, and the Roots of "Laissez-faire Constitutionalism" // The American Journal of Legal History. 1983. 27. P. 254–268.
- Goodrich C.* Government Promotion of American Canals and Railroads, 1800–1890. N.Y.: Columbia University Press, 1960.
- Goodrich C.* State in, State out — a Pattern of Development Policy // Journal of Economic Issues. 1968. 30. P. 365–383.
- Goodrich C.* The Virginia System of Mixed Enterprise: A Study of State Planning of Internal Improvements // Political Science Quarterly. 1949. Vol. 64. No. 3. P. 355–387.
- Goodrich C., Segal H.S.* Baltimore's Aid to Railroads: A Study in the Municipal Planning of Internal Improvements // Journal of Economic History. 1953. 8. P. 2–35.
- Gourevitch P.* Breaking with Orthodoxy: The Politics of Economic Policy Responses to the Depression of the 1930s // Industrial Organization. 1984. Vol. 38. No. 1. P. 95–129.
- Gourevitch P.* Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1986.
- Gournerie J. de la.* Etudes Économiques sur L 'Exploitation des Chemins de Fer. P.: Gauthier-Villars, 1880.
- Gourvish T.R.* Railways in the British Economy: 1813–1914. L.: Macmillan, 1980.
- Graham O.L., Jr.* Losing Time: The Industrial Policy Debate. Cambridge: Harvard University Press, 1991.
- Gramsci A.* Selections from the Prison Notebooks. N.Y.: International Publishers, 1971. Рус. пер. (неполный): *Грамши А.* Тюремные тетради: в 3 ч. / пер. с итал. Ч. 1. М.: Политиздат, 1991.

- Granovetter M.* Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness // *American Journal of Sociology*. 1985. Vol. 91. No. 3. P. 481–510. Рус. пер.: *Грановеттер М.* Экономическое действие и социальная структура: проблема укорененности // *Экономическая социология*. 2002. Т. 3. № 3. С. 44–58.
- Grant W.* The Political Economy of Industrial Policy. L.: Butterworths, 1982.
- Great Britain, Board of Trade: report of the Railway Department on Various Schemes and Projects. L.: HMSO, 1845.
- Great Britain, Parliament: General Railway Legislation: General Railway Acts and Minute of the Board of Trade, etc. L.: HMSO, 1844.
- Great Britain, Parliament: proceedings of the Committee on the Liverpool and Manchester Railroad Bill. L.: Thomas Davison, 1825.
- Great Britain, Parliament: report from the Select Committee on Private Bill Legislation. L.: HMSO, 1863.
- Great Britain, Parliament: report of the Officers of the Railway Department. L.: HMSO, 1841.
- Great Britain, Parliament: Returns of Accidents and Casualties, Railways, Series. L.: HMSO, 1880s.
- Great Britain, Parliament: supplement to the Thirteenth Edition of the General Railway Acts / J. Bigg (ed.). L.: HMSO, 1883.
- Great Britain, Parliamentary Debates. L.: T.C. Hansard, various years.
- Great Britain, Parliamentary Papers: fifth report of the Select Committee on Railways. Shannon: Irish University Press, 1844a.
- Great Britain, Parliamentary Papers: fourth report of the Select Committee on Railway and Canal Bills. Shannon: Irish University Press, 1853.
- Great Britain, Parliamentary Papers: report of the Select Committee on Railway Communications. Shannon: Irish University Press, 1840.
- Great Britain, Parliamentary Papers: report of the Select Committee on Railway Companies Amalgamations. Shannon: Irish University Press, 1872.
- Great Britain, Parliamentary Papers: sixth annual report of the Railway Commissioners. Shannon: Irish University Press, 1880.
- Great Britain, Parliamentary Papers: third report of the Select Committee on Railways. Shannon: Irish University Press, 1844b.
- Great Britain, Railway Department: general report to the Board of Trade upon the Accidents Which Have Occurred on the Railways of the United Kingdom. L.: Eyre and Spottiswood, 1840–1890a.

- Great Britain, Railway Department: report of the Officers of the Railway Department. L.: HMSO, 1840–1890b.
- Grove J.W. Government and Industry in Britain. L.: Longmans, 1962.
- Guillamot G. L'Organisation des Chemins de Fer en France. P.: Arthur Rousseau, 1899.
- Gusfield J.R., Michalowicz J. Secular Symbolism: Studies of Ritual, Ceremony, and the Symbolic Order in Modern Life // Annual Review of Sociology / R. Turner (ed.). N.Y.: Annual Review Press, 1984. P. 417–435.
- Habermas J. The Theory of Communicative Action: in 2 vol. Vol. I: Reason and the Rationalization of Society. Boston: Beacon, 1984.
- Hall P.A. Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France. N.Y.: Oxford University Press, 1986.
- Hall P.A. Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policy-making in Britain // Comparative Politics. 1993. Vol. 25. No. 3. P. 275–296.
- Hall P.A. The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s // Historical Institutionalism in Comparative Politics: State, Society, and Economy / S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth (ed.). N.Y.: Cambridge University Press, 1992. P. 90–113.
- Hall P.A. The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989.
- Hamilton A. Report on Manufactures // Private Life and Public Order: The Context of Modern Public Policy / T.J. Lowi (ed.). N.Y.: Norton, 1968 (reprint). P. 111–122.
- Hamilton G.G., Biggart N.W. Market, Culture, and Authority: A Comparative Analysis of Management and Organization in the Far East // American Journal of Sociology. 1988. Vol. 94. P. S52–S94.
- Hamilton W.H. Industrial Policy and Institutionalism. Clifton, NJ: Clifton, 1974. (Reprints of Economic Classics Series).
- Handlin O., Handlin M.F. Commonwealth: A Study of the Role of Government in the American Economy: Massachusetts, 1774–1861. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1947.
- Handlin O., Handlin M.F. Origins of the American Business Corporation // Journal of Economic History. 1945. Vol. 5. No. 1. P. 1–24.
- Haney L.H. A Congressional History of Railways in the United States to 1850. University of Wisconsin Bulletin No. 211. Madison: University of Wisconsin Press, 1908.

- Haney L.H.* A Congressional History of Railways in the United States, 1850 to 1887. University of Wisconsin Bulletin No. 342. Madison: University of Wisconsin Press, 1910.
- Hannah L.* Government and Business in Britain: The Evolution of the Modern Relationship // Government and Business / K. Nakagawa (ed.). Tokyo: University of Tokyo Press, 1980. P. 107–124.
- Hartz L.* Economic Policy and Democratic Thought: Pennsylvania, 1776–1860. Cambridge: Harvard University Press, 1948.
- Hartz L.* Laissez-faire Thought in Pennsylvania, 1776–1860 // The Journal of Economic History. 1943. III (suppl.). P. 66–77.
- Hartz L.* The Liberal Tradition in America. N.Y.: Harcourt Brace, 1955.
- Hayward J.* Mobilising Private Interests in the Service of Public Ambitions: The Salient Element in the Dual French Policy Style? // Policy Styles in Western Europe / J. Richardson (ed.). L.: Allen and Unwin, 1982. P. 111–140.
- Hayward J.* The One and Indivisible French Republic. N.Y.: Norton, 1974.
- Hayward J.* The State and the Market Economy: Industrial Patriotism and Economic Intervention in France. N.Y.: New York University Press, 1986.
- Heclo H.* Modern Social Politics in Britain and Sweden. New Haven, CT: Yale University Press, 1974.
- Heclo H., Wildavsky A.* The Private Government of Public Money. Berkeley: University of California Press, 1974.
- Henry R.S.* The American Land Grant Legend in American History Texts // Mississippi Valley Historical Review. 1945. 32. P. 171–194.
- Hercules (pseudonym).* British Railways and Canals in Relation to British Trade and Government Control. L.: Field and Tuer, 1885.
- Heydinger E.L.* The English Influence on American Railroads // Railway and Locomotive History Bulletin. 1954. 91. P. 7–45.
- Higher Civil Servants in the Policy Making Process* / E.N. Suleiman (ed.). L.: Holmes and Meier, 1984.
- Hill C.* The Century of Revolution, 1603–1714. 2nd ed. Walton-on-Thames: Nelson, 1980.
- Hintze O.* The Historical Essays of Otto Hintze / F. Gilbert (ed.). N.Y.: Oxford University Press, 1975 (reprint).
- Hirschman A.O.* The Passions and the Interests: Political Arguments for Capitalism before Its Triumph. Princeton: Princeton University Press,

1977. Рус. пер.: Хуришман А.О. Страсти и интересы: Политические аргументы в пользу капитализма до его триумфа / пер. с англ. Д. Узланера. М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2012.
- Hobsbaum E.* Industry and Empire. N.Y.: Pantheon, 1968.
- Hobsbaum E.* The Age of Revolution, 1789–1848. N.Y.: World, 1962.
- Hodges, sir William, Lely J.M.* A Treatise on the Law of Railways, Railway Companies, and Railway Investments: in 2 vol. 7th ed. L.: Sweet and Maxwell, 1889.
- Hofstadter R.* The Age of Reform. N.Y.: Vintage, 1955.
- Holbrook S.* The Story of American Railroads. N.Y.: Crown, 1981.
- Hollingsworth J.R.* The Logic of Coordinating American Manufacturing Sectors // Governance of the American Economy / J.L. Campbell, J.R. Hollingsworth, L.N. Lindberg (eds). N.Y.: Cambridge University Press, 1991. P. 35–74.
- Hoogenboom A., Hoogenboom O.* A History of the Interstate Commerce Commission: From Panacea to Palliative. N.Y.: Norton, 1976.
- Horwitz M.* The Rise of Legal Formalism // American Journal of Legal History. 1975. Vol. 19. No. 4. P. 251–264.
- Hungerford E.* The Story of the B. & O. Railroad: in 2 vol. N.Y.: Putnam, 1928.
- Huntington S.P.* American Ideals versus American Institutions // Political Science Quarterly. 1982. Vol. 97. No. 1. P. 1–37.
- Hurst J.W.* Law and the Conditions of Freedom in the Nineteenth-century United States. Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1956.
- Ikenberry G.J.* Reasons of State: Oil Politics and the Capacities of American Government. Ithaca: Cornell University Press, 1988.
- In Search of France / S. Hoffmann (ed.).* Cambridge: Harvard University Press, 1963.
- International Regimes / S.D. Krasner (ed.).* Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- Irving R.J.* The Capitalisation of Britain's Railways, 1830–1914 // The Journal of Transport History. 1984. Vol. 5. No. 1. P. 1–24. (Third Series).
- Jagtiani H.M.* The Role of the State in the Provision of Railways. L.: P.S. King and Son, 1924.
- Jepperson R.* Institutions, Institutional Effects, and Institutionalism // The New Institutionalism in Organizational Analysis / W. Powell, P. DiMaggio (eds). Chicago: University of Chicago Press, 1991. P. 143–163.

- Joby R.S.* The Railway Builders: Lives and Works of the Victorian Railway Contractors. Newton Abbot: David & Charles, 1983.
- Johnson Ch.* MITI and the Japanese Miracle. Stanford, CA: Stanford University Press, 1982.
- Kahn A.E.* Great Britain in the World Economy. N.Y.: Columbia University Press, 1946.
- Kariel H.S.* The Decline of American Pluralism. Stanford: Stanford University Press, 1961.
- Kasson J.F.* Civilizing the Machine: Technology and Republican Values in America, 1776–1900. N.Y.: Penguin, 1976.
- Katzenstein P.J.* Corporatism and Change: Switzerland, Austria, and the Politics of Industry. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1984.
- Kaufmann R. de.* La Politique Française en Matière de Chemins de Fer. P.: Librairie Polytechnique, 1900.
- Keeler T.E.* Railroads, Freight, and Public Policy. Washington: Brookings, 1983.
- Kemp T.* The French Economy, 1913–1939: The History of a Decline. L.: Longmans, 1972.
- Kenna E.D.* Railway Misrule. N.Y.: Duffield, 1914.
- Kennedy Ch.J.* The Influence of Government Regulation on the Management Decisions of Forty-five New England Railroads, 1830–1900 // The Railway and Local Historical Society Bulletin. 1961. 105. P. 6–22.
- Kennedy R.D., Jr.* The Statist Evolution of Rail Governance in the United States, 1830–1986 // Governance of the American Economy / J.L. Campbell, J.R. Hollingsworth, L.N. Lindberg (eds). N.Y.: Cambridge University Press, 1991. P. 138–181.
- Kesselman M.* The Ambiguous Consensus: A Study of Local Government in France. N.Y.: Knopf, 1977.
- Kidd H.C.* A New Era for British Railways: A Study of the Railways Act, 1921, from an American Standpoint, with Special Reference to Amalgamation. L.: Bouverie House, 1929.
- Kirkland E.C.* Men, Cities, and Transportation: A Study in New England History, 1820–1900: in 2 vol. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1948.
- Knorst W.J.* Interstate Commerce Law and Practice: in 3 vol. Vol. 1. Chicago: College of Advanced Traffic, 1953.
- Kolko G.* Railroads and Regulation, 1877–1916. Princeton: Princeton University Press, 1965.

- Krasner S.D.* Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics // *Comparative Politics*. 1984. Vol. 16. No. 2. P. 223–246.
- Krasner S.D.* *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*. Princeton: Princeton University Press, 1978.
- Krasner S.D.* Westphalia and All That // *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change* / J. Goldstein, R.O. Keohane (eds). Ithaca: Cornell University Press, 1993. P. 235–264.
- Kuisel R.F.* *Capitalism and the State in Modern France: Renovation and Economic Management in the Twentieth Century*. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- Kuisel R.F.* *Ernest Mercier: French Technocrat*. Berkeley, CA: University of California Press, 1967.
- Lamont M.* How to Become a Dominant French Philosopher: The Case of Jacques Derrida // *American Journal of Sociology*. 1987. Vol. 93. No. 3. P. 584–622.
- Lamont M.* *Money, Morals, and Manners: The Culture of the French and American Upper-middle Class*. Chicago: University of Chicago Press, 1992.
- Landes D.S.* *The Unbound Prometheus: Technological Change and Industrial Development in Western Europe from 1750 to the Present*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969.
- LaPalombara J.* *Interest Groups in Italian Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1964.
- Lapierre S.* *La SNCF et la Politique Française de Coordination, du Rail et de la Route*. P.: Presses Universitaires, 1940.
- Larson J.L.* *Bonds of Enterprise: John Murray Forbes and Western Development in America's Railway Age*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984.
- Lartilleux H.* *Le Réseau National des Chemins de Fer Français*. P.: Editions P.P.C., 1948.
- Latour B.* *One More Turn after the Social Turn: mimeo*. P.: CSI-École des Mines, 1992.
- Latour B.* *Science in Action*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987.
- Lazerges P.* *Chemins de Fer Exécutés par l'État: Guide Pratique des Expropriations des Terrains*. P.: Dunod, 1882.
- Leclercq Y.* *Le Réseau Impossible: La Résistance au Système des Grandes Compagnies Ferroviaires et la Politique Économique en France, 1820–1852*. Genève: Librairie Droz, 1987.

- Lefebvre G.* The Coming of the French Revolution / R.R. Palmer (transl.). N.Y.: Vintage, 1947.
- Lefranc G.* The French Railroads, 1823–1842 // Journal of Economic and Business History. 1929–1930. Vol. 2. P. 299–331.
- Legendre P.* Histoire de l'Administration de 1750 à Nos Jours. P.: Presses Universitaires de France, 1968.
- Lévy-Leboyer M.* Les Banques Européennes et l'Industrialisation Internationale. P.: Presses Universitaires de France, 1964.
- Lewin H.G.* Early British Railways: A Short History of Their Origin and Development, 1801–1844. L.: The Locomotive Publishing Co., 1925.
- Lewin H.G.* The Railway Mania and Its Aftermath: 1845–1852. L.: Railway Gazette, 1936.
- Liggins D.* National Economic Planning in France. Lexington, MA: Lexington Books, 1975.
- Lightner D.* Railroads and the American Economy: The Fogel Thesis in Retrospect // The Journal of Transport History. 1983. Vol. 4. No. 2. P. 20–34. (Third Series).
- Lindberg L., Campbell J.L.* The State and the Organization of Economic Activity // Governance of the American Economy / J.L. Campbell, J.R. Hollingsworth, L.N. Lindberg (eds). N.Y.: Cambridge University Press, 1991. P. 356–395.
- Lindblom Ch.E.* Politics and Markets: The World's Political-economic Systems. N.Y.: Basic, 1977.
- Lipset S.M.* The First New Nation: The United States in Historical and Comparative Perspective. N.Y.: Norton, 1963.
- Lively R.A.* The American System: A Review Article // The Business History Review. 1955. Vol. 29. No. 1. P. 81–96.
- Locklin D.* Economics of Transportation. 4th ed. Homewood, IL: Irwin, 1954.
- Lopata E.L.* Local Aid to Railroads in Missouri: Ph.D. thesis. Columbia University, 1937.
- Lowi T.J.* The End of Liberalism: Ideology, Policy and the Crisis of Public Authority. N.Y.: Norton, 1969.
- Lubenow W.C.* The Politics of Government Growth: Early Victorian Attitudes toward State Intervention, 1833–1848. Hamden, CT: Archon Books, 1971.
- Lucas A.F.* Industrial Reconstruction and the Control of Competition: The British Experiments. L.: Longmans Green, 1937.

- Lukes S.* Power: A Radical View. L.: Macmillan, 1974. Рус. пер.: *Льюкс С.* Власть. Радикальный взгляд / пер. с англ. А.И. Кырлежева. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010.
- Luthy H.* The State of France. L.: Secker & Walburg, 1955.
- MacDonagh O.* The Nineteenth-century Revolution in Government: A Re-appraisal // *The Historical Journal*. 1958. Vol. 1. No. 1. P. 52–67.
- Machin H.* The Prefect in French Public Administration. L.: Croom Helm, 1977.
- Magaziner I.C., Reich R.B.* Minding Americas Business: The Decline and Rise of the American Economy. N.Y.: Harcourt Brace Jovanovitch, 1982.
- Maillet P.* La Politique Industrielle. P.: Presses Universitaires de France, 1984.
- Malézieux M.E.* Les Chemins de Fer Anglais en 1873. P.: Dunod, 1874.
- Malézieux M.E.* Travaux Publics des États-unis d'Amérique en 1870. P.: Librairie des Corps des Points et Chaussées et des Mines, 1875.
- Mann H.* On the Cost and Organization of the Civil Service // *Journal of the Royal Statistical Society*. 1869. Vol. 32. P. 38–60.
- March J.G., Olsen J.P.* The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life // *American Political Science Review*. 1984. Vol. 78. No. 3. P. 734–749.
- Marchal P.É., Seguin L.* Marc Seguin, 1786–1875: La Naissance du Premier Chemin de Fer Français. P.: J. Cuzin, 1957.
- Martin A.* Enterprise Denied: Origins of the Decline of American Railroads, 1897–1917. N.Y.: Columbia University Press, 1981.
- Marx K.* The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte. N.Y.: International Publishers, 1963 (reprint). Рус. пер.: *Маркс К.* Восемнадцатое брюмера Луи Бонапарта // *Маркс К., Энгельс Ф. Соч.* 2-е изд. М.: Гос. изд-во полит. лит., 1957. Т. 8. С. 115–217.
- Massachusetts Board of Railroad Commissioners: annual report of the Railroad Commissioners. Boston: Commonwealth of Massachusetts, 1869–1922.
- Massachusetts Committee on Railways and Canals: annual report of the Railroad Corporations of Massachusetts. Boston: Commonwealth of Massachusetts, 1838–1856.
- Massachusetts, General Court of: acts and resolves of the General Court of Massachusetts. Boston: State Printers, 1825–1922.
- McArthur J.H., Scott B.R.* Industrial Planning in France. Boston: Little Brown, 1969.

- McCabe J.D.* Behind the Scenes in Washington. N.Y.: Continental, 1873.
- McCraw T.K.* Prophets of Regulation. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1984.
- McCraw T.K.* Regulation in America: A Review Article // *Business History Review*. 1975. Vol. 49. No. 2. P. 159–183.
- McCraw T.K.* Regulatory Agencies in American History, 1869–1977 // *Government and Business: proceedings of the Fifth Fuji Conference* / K. Nakagawa (ed.). Tokyo: University of Tokyo Press, 1980. P. 187–208.
- McFaddeyan, sir Andrew.* Government Intervention in Industry. L.: Lovat Dickson Ltd., 1935.
- McKie J.W.* Government Intervention in the Economy of the United States // *Government Intervention in the Developed Economy* / P. Maunder (ed.). N.Y.: Präger, 1979. P. 72–100.
- McPherson C.B.* The Political Theory of Possessive Individualism: Hobbes to Locke. N.Y.: Oxford University Press, 1962.
- Mercer L.* Railroads and Land Grant Policy. N.Y.: Academic Press, 1982.
- Merryman J.* The Civil Law Tradition. Stanford: Stanford University Press, 1969.
- Meyer B.H.* Railway Legislation in the United States. N.Y.: Macmillan, 1903.
- Meyer J.W.* Society without Culture: A Nineteenth Century Legacy // *Rethinking the Nineteenth Century* / F. Ramirez (ed.). N.Y.: Greenwood, 1988. P. 193–202.
- Meyer J.W., Boli J., Thomas G.* Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account // *Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual* / G.M. Thomas, J.W. Meyer, F.O. Ramirez, J. Boli (eds). Beverly Hills: Sage, 1987. P. 12–37.
- Meyer J.W., Ramirez F., Soysal Y.* World Expansion of Mass Education, 1870–1980 // *Sociology of Education*. 1992. Vol. 65. No. 2. P. 128–149.
- Meyer J.W., Rowan B.* Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony // *American Journal of Sociology*. 1977. Vol. 83. No. 2. P. 340–363. Рус. пер.: Мейер Дж., Роуэн Б. Институционализированные организации: формальная структура как миф и церемониал // *Экономическая социология*. 2011. Т. 12. № 1. С. 43–67.
- Meyer J.W., Scott W.R.* Centralization and the Legitimacy Problems of Local Government // *Organizational Environments: Ritual and Rationality* / J.W. Meyer, W.R. Scott (eds). Beverly Hills, CA: Sage, 1983. P. 199–215.
- Miliband R.* The State in Capitalist Society. L.: Weidenfeld and Nicolson, 1969.

- Miller J.C.* Origins of the American Revolution. Rev. ed. Stanford, CA: Stanford University Press, 1959.
- Mills C.W.* The Power Elite. N.Y.: Oxford University Press, 1956. Рус. пер.: Миллс Р. Властвующая элита / пер. с англ. Е.И. Розенталя, Л.Г. Рошалья, В.Л. Кона. М.: Изд-во иностр. лит., 1959.
- Monkswell L.* French Railways. L.: Smith Elder, 1911.
- Moody L.W.* The Muddle of the Gauges // Railway and Locomotive Historical Society Bulletin No. 47. 1938. P. 59–66.
- Moore A.* A Handbook of Railway Law, 1838–1858. L.: W.H. Smith and Son, 1859.
- Moore B., Jr.* The Social Origins of Dictatorship and Democracy. Boston: Beacon, 1966.
- Mountfield D.* The Railway Barons. N.Y.: Norton, 1979.
- Mulhall M.G.* The Dictionary of Statistics. L.: Routledge, 1969 (1899).
- Nash G.D.* Origins of the Interstate Commerce Act of 1887 // Pennsylvania History. 1957. Vol. 24. No. 3. P. 181–190.
- Nef J.U.* Industry and Government in France and England, 1540–1640. Ithaca: Cornell University Press, 1957 (1940).
- Nock O.S.* Railways of the USA. L.: Adam and Charles Black, 1979. (Railways of the World. No. 6).
- Nock O.S.* Railways of Western Europe. L.: Adam and Charles Black, 1977.
- North D.* Institutions, Institutional Change and Economic Performance. N.Y.: Cambridge University Press, 1990. Рус. пер.: Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А.Н. Нестеренко. М.: Начала, 1997.
- North D.* Structure and Change in Economic History. N.Y.: Norton, 1981.
- O'Brien P.* Railways and the Economic Development of Western Europe: 1830–1914. N.Y.: St. Martin's, 1983.
- O'Brien P.* The New Economic History of the Railways. L.: Croom Helm, 1977.
- OECD. Industrial Policies of Fourteen Member Countries. P.: OECD, 1971.
- OECD. United States Industrial Policies. P.: OECD, 1970.
- Orloff A., Skocpol T.* Why Not Equal Protection? Explaining the Politics of Public Social Spending in Britain, 1900–1911, and the United States, 1880s – 1920 // American Sociological Review. 1984. Vol. 49. No. 6. P. 726–750.

- Palaa J.-G.* Dictionnaire Législatif et Réglementaire des Chemins de Fer: supplément général de la 3^e éd. P.: Marchal et Billard, 1887–1894.
- Papon P.* Le Pouvoir et la Science en France. P.: Le Centurion, 1979.
- Papon P.* The State and Technological Competition in France or Colbertism in the 20th Century // Research Policy. 1975. Vol. 4. No. 3. P. 214–244.
- Parks R.J.* Democracy's Railroads; Public Enterprise in Jacksonian Michigan. Port Washington, NY: National University Publications, 1972.
- Parris H.* Constitutional Bureaucracy: The Development of the British Central Administration since the Eighteenth Century. L.: George Allen and Unwin, 1969.
- Parris H.* Government and the Railways in Nineteenth Century Britain. L.: Royal Institute of Public Administration, 1965.
- Parris H.* The Nineteenth-century Revolution in Government: A Reappraisal Reappraised // The Historical Journal. 1960. Vol. 3. No. 1. P. 17–37.
- Parsons T.* The Social System. Glencoe, IL: The Free Press, 1951.
- Parsons T.* The System of Modern Societies. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1971. Рус. пер.: Парсонс Т. Система современных обществ / пер. с англ. Л.А. Седова и А.Д. Ковалева. М.: Аспект-Пресс, 1997.
- Party Systems and Voter Alignments: Cross-national Perspectives / S.M. Lipset, S. Rokkan (eds). N.Y.: The Free Press, 1967.
- Peyret H.* Histoire des Chemins de Fer en France et Dans le Monde. P.: Société d'Éditions Franchises et Internationales, 1949.
- Picard A.* Les Chemins de Fer Français: en 4 vol. P.: Ministère des Travaux Publics, 1887.
- Picard A.* Les Chemins de Fer: Aperçu Historique. P.: H. Dunod et E. Pinat, 1918.
- Pierce H.H.* Railroads of New York: A Study of Government Aid, 1826–1875. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1953.
- Pilkington R.* Pierre-Paul Riquet and the Canal du Midi // History Today. 1973. Vol. 23. P. 170–176.
- Pinder J., Hosomi T., Diebold W.* Industrial Policy and the International Economy. N.Y.: Trilateral Commission, 1979.
- Piore M.J., Sabel Ch.F.* The Second Industrial Divide: Possibilities for Prosperity. N.Y.: Basic, 1984.
- Poggi G.* The Development of the Modern State. Stanford: Stanford University Press, 1978.

- Polanyi K.* The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time. N.Y.: Farrar & Rinehart, 1944. Рус. пер.: *Поланьи К.* Великая трансформация: политические и экономические истоки нашего времени / пер. с англ. А.А. Васильева, С.Е. Федорова, А.П. Шурбева. СПб.: Алетейя, 2002. (Pax Britannica).
- Pollack A.* America's Answer to Japan's MITI // New York Times. 1989. March 5.
- Poor H.V.* Annual from 1869: manual of the Railroads of the United States. N.Y.: H.V. and H.W. Poor.
- Poor H.V.* History of the Railroads and Canals of the United States of America, Exhibiting Their Progress, Cost, Revenues, Expenditures and Present Condition: in 11 vol. Vol. 1. N.Y.: John H. Schultz, 1860.
- Poor H.V.* Manual of the Railroads of the United States for 1871–1872. N.Y.: H.V. and H.W. Poor, 1871.
- Poor's Railroad Company.* Annual from 1884. Poor's Directory of Railroad Officials. N.Y.: H.V. and H.W. Poor.
- Price R.* The Economic History of Modern France, 1730–1914. L.: Macmillan, 1981.
- Price R.* The Modernization of Rural France: Communications Networks and Agricultural Market Structure in Nineteenth-century France. N.Y.: St. Martin's, 1983.
- Primm J.N.* Economic Policy in the Development of a Western State: Missouri, 1820–1960. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1954.
- Railroads: Cases and Selections* / E. Jones, H.B. Vanderblue (eds). N.Y.: Macmillan, 1925.
- Railroads: The Nation's First Big Business* / A.D. Chandler, Jr. (ed.). N.Y.: Harcourt, Brace & World, 1965.
- Ratcliffe B.M.* The Building of the Paris — Saint-Germain Railway // The Journal of Transport History. 1973. Vol. 2. No. 1. P. 20–40. (New Series).
- Ratcliffe B.M.* The Origins of the Paris — Saint-Germain Railway // The Journal of Transport History. 1972. Vol. 1. No. 4. P. 197–219. (New Series).
- Reddy W.M.* The Rise of Market Culture: The Textile Trade and French Society, 1750–1900. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- Reich R.* The Next American Frontier. N.Y.: Times Books, 1983.
- Ripley W.Z.* Railroads, Finance and Organization. N.Y.: Longman's Green, 1915.
- Ripley W.Z.* Railroads, Rates and Regulation. N.Y.: Longman's Green, 1912.

- Roberts D. Jeremy Bentham and the Victorian Administrative State // Victorian Studies.* 1959. Vol. 2. P. 193–210.
- Roberts D. Victorian Origins of the British Welfare State.* New Haven: Yale University Press, 1960.
- Rostow E. Planning for Freedom.* New Haven: Yale University Press, 1959.
- Rousseau J.-J. The Social Contract.* N.Y.: Hafner, 1947 (reprint). Рус. пер.: Руссо Ж.-Ж. Об Общественном договоре, или Принципы политического Права // Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты / пер. с фр. М.: Канон-Пресс: Кучково поле, 1998.
- Rowen H.H. "L'État C'est a Moi": Louis XIV and the State // French Historical Studies.* 1961. Vol. 2. No. 1. P. 83–98.
- Rubinson R., Sokolovsky J. Patterns of Industrial Regulation: Railroads in the World Economy // Rethinking the Nineteenth Century / F. Ramirez (ed.).* N.Y.: Greenwood, 1988. P. 3–21.
- Ruggie J.G. Territoriality and beyond: Problematizing Modernity in International Relations // International Organization.* 1993. Vol. 47. No. 1. P. 139–174.
- Sachs J. My Plan for Poland // International Economy.* 1989. Vol. 3. No. 6. P. 24–29.
- Sanborn J.B. Congressional Grants of Land in Aid of Railways.* Madison: University of Wisconsin Press, 1899.
- Sanders M.E. The Regulation of Natural Gas: Policy and Politics, 1938–1981.* Philadelphia: Temple University Press, 1981.
- Sauvy A. Histoire Économique de la France Entre les Deux Guerres, 1919–1939: en 2 vol.* P.: Fayard, 1967.
- Schama S. Citizens: A Chronicle of the French Revolution.* N.Y.: Knopf, 1989.
- Scheiber H.N. Instrumentalism and Property Rights // Wisconsin Law Review.* 1975. 1. P. 1–18.
- Scheiber H.N. Regulation, Property Rights, and Definition of "the Market": Law and the American Economy // The Journal of Economic History.* 1981. Vol. 41. No. 1. P. 103–109.
- Schivelbusch W. The Railway Journey: The Industrialization of Time and Space in the 19th Century.* Berkeley, CA: University of California Press, 1986 (1977).
- Schneider B.R. Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil.* Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1991.

- Schutz A., Luckman T.* The Structures of the Life-world. Evanston: Northwestern University Press, 1973.
- Schwartz B.* The Economic Regulation of Business and Industry: A Legislative History of U.S. Regulatory Agencies. N.Y.: Chelsea, 1973.
- Scott W.R.* Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis: mimeo. Stanford University, Department of Sociology, 1992.
- Scott W.R.* The Adolescence of Institutional Theory // *Administrative Science Quarterly*. 1987. Vol. 32. No. 4. P. 493–511.
- Selznick P.* TVA and the Grass Roots. Berkeley: University of California Press, 1949.
- Sewell W.H., Jr.* A Theory of Structure: Duality, Agency, and Transformation // *American Journal of Sociology*. 1992. Vol. 98. No. 1. P. 1–29.
- Sewell W.H., Jr.* Ideologies and Social Revolutions: Reflections on the French Case // *Journal of Modern History*. 1985. Vol. 57. No. 1. P. 57–85.
- Shelter M.* Party and Patronage: Germany, England, and Italy // *Politics and Society*. 1977. Vol. 7. No. 4. P. 403–451.
- Shonfield A.* Modern Capitalism. L.: Oxford University Press, 1965.
- Shonfield A.* The Uses of Public Power / Z. Shonfield (ed.). N.Y.: Oxford University Press, 1982.
- Sich R.L.* Current Legislation in the United Kingdom Dealing with Restrictive Business Agreements: proceedings, International Conference on Control of Restrictive Business Practices / University of Chicago, Graduate School of Business. Glencoe, IL: The Free Press, 1960. P. 3–17.
- Silberston A.* Industrial Policies in Britain, 1960–1980 // *Industrial Policy and Innovation* / Ch. Carter (ed.). L.: Heinemann, 1981. P. 45–62.
- Simmons J.* The Railway in England and Wales, 1830–1914. Leicester: Leicester University Press, 1978.
- Skocpol T.* Cultural Idioms and Political Ideologies in the Revolutionary Reconstruction of State Power: A Rejoinder to Sewell // *Journal of Modern History*. 1985. Vol. 57. No. 1. P. 86–96.
- Skocpol T.* States and Social Revolutions: A Comparative Analysis of France, Russia, and China. N.Y.: Cambridge University Press, 1979.
- Skocpol T., Finegold K.* State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal // *Political Science Quarterly*. 1982. Vol. 97. No. 2. P. 255–278.
- Skowronek S.* Building a New American State: The Expansion of National Administrative Capacities: 1877–1920. N.Y.: Cambridge University Press, 1982.

- Smith C.O., Jr.* The Longest Run: Public Engineering and Planning in France // *American Historical Review*. 1990. Vol. 95. No. 3. P. 657–692.
- Smith E.A.* The Interstate Commerce Commission: An Independent Tribunal or a Subordinate of the Department of Justice. Washington: Association of Interstate Commerce Commission Practitioners, 1944.
- Solo R.* The Political Authority and the Market System. Cincinnati: Southwestern, 1974.
- Soltau R.* French Political Thought in the 19th Century. N.Y.: Russell and Russell, 1959.
- Stapleton D.* The Origin of American Railroad Technology, 1825–1840 // *Railroad History*. 1978. 139. P. 22–36.
- Stone L.* The Crisis of the Aristocracy, 1558–1641. Oxford: Clarendon, 1965.
- Stone R.D.* The Interstate Commerce Commission and the Railroad Industry: A History of Regulatory Policy. N.Y.: Praeger, 1991.
- Stover J.F.* History of the Baltimore and Ohio Railroad. West Lafayette, IN: Purdue University Press, 1987.
- Stover J.F.* The Life and Death of the American Railroad. N.Y.: Oxford University Press, 1970.
- Strang D., Meyer J.* Institutional Conditions for Diffusion // *Theory and Society*. 1993. Vol. 22. No. 4. P. 487–511.
- Suleiman E.* Industrial Policy Formulation in France // *Industrial Policies in Western Europe* / S.J. Warnecke, E.N. Suleiman (eds). N.Y.: Praeger, 1975. P. 23–42.
- Suleiman E.* Politics, Power and Bureaucracy in France: The Administrative Elite. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1974.
- Summers M.W.* Railroads, Reconstruction, and the Gospel of Prosperity: Aid under the Radical Republicans, 1865–1877. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- Swann D.* Competition and Industrial Policy in the European Community. L.: Methuen, 1983.
- Swidler A.* Culture in Action: Symbols and Strategies // *American Sociological Review*. 1986. Vol. 51. No. 2. P. 273–286.
- Talbott E.H.* Railway Land Grants in the United States: Their History, Economy and Influence upon the Development and Prosperity of the Country. Chicago: The Railway Age Publishing Co., 1880.
- Tarbell I.M.* The History of the Standard Oil Company. N.Y.: Macmillan, 1904.

- Taylor G.R.* The Transportation Revolution, 1815–1860. N.Y.: Harper, 1951.
- Teagarden E.M.* Industrial Railroad Rate Divisions and the Interstate Commerce Commission // The Journal of Transport History. 1972. 1. P. 161–168. (New Series).
- Temin P.* Capital Formation in American Industrialization // The World of the Industrial Revolution / R. Weible (ed.). Lowell, MA: Museum of American Textile History, 1986. P. 13–21.
- The Formation of National States in Western Europe / Ch. Tilly (ed.). Princeton: Princeton University Press, 1975.
- The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization / E. Su-leiman, J. Waterbury (eds). Boulder: Westview, 1990.
- The Political Economy of the New Asian Industrialism / F. Deyo (ed.). Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- The Politics of Regulation / J.Q. Wilson (ed.). N.Y.: Basic, 1980.
- Thelen K., Steinmo S.* Historical Institutionalism in Comparative Politics // Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis / S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth (eds). N.Y.: Cambridge University Press, 1992. P. 1–32.
- Thevenez R.* Legislation des Chemins de Fer: en 2 vol. P.: Rousseau, 1930.
- Thomas G.M., Meyer J.W.* The Expansion of the State // Annual Review of Sociology. 1984. Vol. 10. P. 461–482.
- Thompson D.L.* Taxation of American Railroads: A Policy Analysis. Westport, CT: Greenwood Press, 1981.
- Thompson M.S.* Corruption — or Confusion? Lobbying and Congressional Government in the Early Gilded Age // Congress and the Presidency. 1983. 10. P. 169–192.
- Tilly Ch.* The Contentious French: Four Centuries of Popular Struggle. Cambridge: Belknap, 1986.
- Tocqueville A. de.* Democracy in America: in 2 vol / H. Reeve (transl.), P. Bradley (ed.). N.Y.: Random House: Vintage Books, 1945 (reprint). Рус. пер.: Токвиль А. де. Демократия в Америке / пер. с фр. М.: Прогресс, 1992.
- Tocqueville A. de.* The Old Regime and the French Revolution. Garden City, NY: Doubleday, 1955 (reprint). Рус. пер.: Токвиль А. де. Старый порядок и революция / пер. с фр. М. Федоровой. М.: Моск. филос. фонд, 1997.
- Tolbert P., Zucker L.G.* Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reforms, 1880–1935 // Administrative Science Quarterly. 1983. Vol. 28. No. 1. P. 22–39.

- Trachienberg M.* "A New Economic Order": Etienne Clementel and French Economic Diplomacy during the First World War // *French Historical Studies*. 1977. Vol. 10. No. 2. P. 315–341.
- Trent L.D.* *The Crédit Mobilier*. N.Y.: Arno, 1981.
- Truman D.B.* *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. N.Y.: Alfred A. Knopf, 1951.
- Tyson L., Zysman J.* *American Industry in International Competition* // *American Industry in International Competition* / L. Tyson, J. Zysman (eds). Ithaca: Cornell University Press, 1983. P. 15–59.
- United States, *Congressional Globe*. Washington: USGPO, 1860s.
- United States, *Congressional Record*. Washington: USGPO, 1880s – 1890s.
- United States, Department of the Interior. *Congressional Land Grants in Aid of the Construction of Railroads*. Washington: National Archives Record Group 48, Railroad Package 305, 1890.
- United States, General Land Office. *Opinions of the Assistant Attorney General*. Washington: National Archives, Record Group 48, Railroad Package 303, 1870s.
- United States, General Land Office. *Pacific Railroad Commission, Journal of Proceedings*. Washington: National Archives, Record Group 48, Railroad Package 180, 1866.
- United States, General Land Office. *Pacific Railroad Commission: report*. Washington: National Archives, Record Group 48, Railroad Package 181, 1869.
- United States, General Land Office. *Railroad Rights-of-way Files: Union Pacific Railroad, Correspondence*. Washington: National Archives, Record Group 49, Division F, 1860s.
- United States, House [Committee on Commerce]. *Arguments and Statements before the Committee on Commerce in Relation to Certain Bills Referred to that Committee Proposing Congressional Regulation of Interstate Commerce*. Washington: USGPO, 1884.
- United States, Secretary of the Interior: *annual report of the Government Directors of the Union Pacific Railroad*. Washington: National Archives, Record Group 48, Railroad Package 320, 1869.
- United States, Senate Select Committee on Interstate Commerce: *report of the Senate Select Committee on Interstate Commerce*. Washington: USGPO, 1886.
- Veblen T.* *The Theory of Business Enterprise*. N.Y.: Charles Scribner's Sons, 1904. Рус. пер.: *Веблен Т. Теория делового предприятия* / пер. с англ. М.Я. Каждана. М.: Дело, 2007.

- Villedieu L. de. Bibliographie des Chemins de Fer. P.: Villedieu, 1903.
- Vogel D. National Styles of Regulation: Environmental Policy in Great Britain and the United States. Ithaca: Cornell University Press, 1986.
- Wallon M. Les Saint-Simoniens et les Chemins de Fer. P.: Pedone, 1908.
- Weber E. Peasants into Frenchmen: The Modernization of Rural France, 1870–1914. Stanford, CA: Stanford University Press, 1976.
- Weber M. Economy and Society: in 2 vol. / G. Roth, C. Wittich (eds). Berkeley etc.: University of California Press, 1978. Рус. пер.: Вебер М. Основные социологические понятия // Вебер М. Избр. произв. / пер. с нем. М.: Прогресс, 1990. С. 602–643.
- Weber M. The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism. N.Y.: Scribner's Press, 1958. Рус. пер.: Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма // Вебер М. Избр. произв. / пер. с нем. М.: Прогресс, 1990. С. 61–272.
- Weir M., Skocpol T. State Structures and the Possibilities for “Keynesian” Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States // Bringing the State back in / P. Evans, D. Rueschmeyer, T. Skocpol (eds). N.Y.: Cambridge University Press, 1985. P. 107–163.
- Weiss J. The Making of Technological Man: The Social Origins of French Engineering Education. Cambridge: MIT Press, 1982.
- Wescorr R.F. U.S. Approaches to Industrial Policy // Industrial Policies for Growth and Competitiveness / G. Adams, L.R. Klein (eds). Lexington, MA: Lexington Books, 1983. P. 87–151.
- Westbay J.H. The Standardization of the Track Gauge on American Railways // Railway and Local Historical Society Bulletin. 1934. 34. P. 28–35.
- Wettenhall R.L. The Iron Road and the State: W.M. Acworth as Scholar, Critic, and Reformer. Hobart: University of Tasmania, 1970.
- White H.C. Varieties of Markets // Social Structures: A Network Approach / B. Wellman, S.D. Berkowitz (eds). N.Y.: Cambridge University Press, 1988. P. 226–260.
- White H.C. Where Do Markets Come from? // American Journal of Sociology. 1981. Vol. 87. No. 3. P. 517–547. Рус. пер.: Уайт Х. Откуда берутся рынки? // Экономическая социология. 2010. Т. 11. № 5. С. 54–83.
- Whitney S.N. Antitrust Policies: American Experience in Twenty Industries: in 2 vol. Vol. 1. N.Y.: The Twentieth Century Fund, 1958.
- Wilcox C. Public Policies toward Business. Rev. ed. Homewood, IL: Irwin, 1960.

- Wildavsky A.* Squaring the Political Circle: Industrial Policies and the American Dream // *The Industrial Policy Debate* / Ch. Johnson (ed.). San Francisco: Institute for Contemporary Studies Press, 1984. P. 27–44.
- Wilks S.* Liberal State and Parry Competition: Britain // *Industrial Crisis: A Comparative Study of the State and Industry* / K. Dyson, S. Wilks (eds). Oxford: Martin Robinson, 1983. P. 128–160.
- Williams F.S.* Our Iron Roads: Their History, Construction, and Administration. 6th ed. L.: Bemrose and Sons, 1885.
- Williams F.S.* The Midland Railway: Its Rise and Progress. Nottingham: Frederick Williams, 1886.
- Williams P.M.* Public Opinion and the Railway Rates Question in 1886 // *English Historical Review*. 1952. Vol. 67. P. 37–73.
- Williamson O.E.* Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. N.Y.: The Free Press, 1975.
- Williamson O.E.* The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting. N.Y.: The Free Press, 1985. Рус. пер.: Уильямсон О. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, отношенческая контрактация / пер. с англ. СПб.: Лениздат: CEV Press, 1996.
- Wuthnow R.* Communities of Discourse: Ideology and Social Structure in the Reformation, the Enlightenment, and European Socialism. Cambridge: Harvard University Press, 1989.
- Wuthnow R.* Meaning and Moral Order: Explorations in Cultural Analysis. Berkeley: University of California Press, 1987.
- Wuthnow R., Witten M.* New Directions in the Study of Culture // *Annual Review of Sociology* / W.R. Scott (ed.). Palo Alto, CA: Annual Reviews Inc., 1990.
- Wymond M.* Government Partnership in Railroads. Chicago: Wymond and Clark, 1917.
- Young S., Hood N.* Industrial Policy in The United Kingdom // *National Industrial Policies* / R.E. Driscoll, J.N. Behrman (eds). Cambridge, MA: Ölgeschlager, Gunn, and Hain, 1984. P. 197–214.
- Young S. with A.V. Lowe.* Intervention in the Mixed Economy: The Evolution of British Industrial Policy, 1964–1972. L.: Croom Helm, 1974.
- Zeldin T.* France, 1848–1945: Intellect, Taste and Anxiety. Oxford: Clarendon, 1977.
- Zeldin T.* France, 1848–1945: Taste and Corruption. N.Y.: Oxford University Press, 1980.

- Zelizer V.A.* Beyond the Polemics of the Market: Establishing a Theoretical and Empirical Agenda // *Sociological Forum*. 1988. Vol. 3. No. 4. P. 614–634.
- Zelizer V.A.* Making Multiple Monies // In *Explorations in Economic Sociology* / R. Swedberg (ed.). N.Y.: Russell Sage Foundation, 1993. P. 193–212. Рус. пер.: Зелизер В. Создание множественных денег // *Экономическая социология*. 2002. Т. 3. № 4. С. 58–72.
- Zemon Davis N.* Society and Culture in Early Modern France. Stanford, CA: Stanford University Press, 1965.
- Zucker L.G.* The Role of Institutionalization in Cultural Persistence // *American Sociological Review*. 1977. Vol. 42. No. 5. P. 726–743.
- Zysman J.* Governments, Markets, and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change. Ithaca: Cornell University Press, 1983.
- Zysman J.* Political Strategies for Industrial Order: State, Market, and Industry in France. Berkeley, University of California Press, 1977.

Научное издание
Серия «Социальная теория»

ФРЭНК ДОББИН

**ФОРМИРОВАНИЕ
ПРОМЫШЛЕННОЙ ПОЛИТИКИ
Соединенные Штаты,
Великобритания и Франция
в период становления
железнодорожной отрасли**

Главный редактор
ВАЛЕРИЙ АНАШВИЛИ
Заведующая книжной редакцией
ЕЛЕНА БЕРЕЖНОВА
Редактор
ОЛЬГА ШЕСТОПАЛОВА
Художник
ВАЛЕРИЙ КОРШУНОВ
Верстка
СВЕТЛАНА РОДИОНОВА
Корректор
ОЛЬГА КАМЕНКОВА

**НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»**
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: (495) 611-15-52

Подписано в печать 12.12.2012
Формат 60×90/16
Гарнитура Minion Pro. Усл. печ. л. 23,0
Уч.-изд. л. 19,7
Печать офсетная. Тираж 1000 экз.
Изд. № 1617. Заказ № 2007

Отпечатано в ППП
«Типография “Наука”»
121099, Москва, Шубинский пер., 6

ISBN 978-5-7598-0999-9



9 785759 809999