

КОРУПЦІЯ ТА РЕФОРМИ

УРОКИ ЕКОНОМІЧНОЇ ІСТОРІЇ АМЕРИКИ

За редакцією
Едварда Л. Глейзера та Клодії Голдін

З англійської переклав Сергій Кокізіук

Київ
Ніка-Центр
2024

Зміст

Подяки	9
--------------	---

І. КОРУПЦІЯ ТА РЕФОРМИ

ДЕФІНІЦІЇ ТА ІСТОРИЧНІ ТЕНДЕНЦІЇ

Корупція та реформи: Вступ	12
---	-----------

Едвард Л. Глейзер, Клодія Голдін

Політична корупція сьогодні та вчора	12
Корупція: дефініції та теорія.....	16
Детермінанти корупції	18
Видозміни американської корупції у часі	22
Реформи і боротьба з корупцією	28
Висновки.....	30
Література	31

1 Поняття систематичної корупції в американській історії.....	33
--	-----------

Джон Джозеф Волліс

1.1 Від Аристотеля до вігів	38
1.2 Корупція, Революція та Конституція	46
1.3 Корупція і перша криза національної політики.....	50
1.4 Повсюдна корупція: Джексонівська демократія та відповідь вігів.....	55
1.5 Продажна корупція та реформи Ери прогресизму	64
1.6 Кінець систематичної корупції	69
Література	72

2 Обмежити розмах руки, що хапає: хабарництво та зростання американських міст, 1880–1930 рр.....	77
---	-----------

Ребекка Менес

2.1 Історія американської міської корупції.....	78
2.2 Зростання і корупція в американських містах з 1820 року	83
2.3 Типи корупції	88
2.4 Демократія, політика машин і реформи	101
2.5 Висновки.....	107
Література	108

3 Копання в землі за державний кошт: урядування у спорудженні каналу Ері та в інших громадських роботах	111
<i>Стенлі Л. Енгермен, Кеннет Л. Соколофф</i>	
3.1 Вступ	111
3.2 Будівництво каналу Ері	117
3.3 Вимірювання якості управління державними ресурсами	128
3.4 Висновки.....	135
Література	137

II. НАСЛІДКИ КОРУПЦІЇ

4 Корпоративне управління та становище міноритарних акціонерів у Сполучених Штатах до Великої депресії	142
<i>Наомі Р. Ламоро, Жан-Лоран Розенталь</i>	
4.1 Вступ	143
4.2 Партнерства та проблема несвоечасного розпуску	147
4.3 Корпорації та проблема утисків меншості	153
4.4 Тенденції щодо обмежень на приватні вигоди від контролю	159
4.5 Висновки.....	165
Додаток Ендогенні частки в капіталі	167
Література	169
5 Вода, вода, куди не глянь: муніципальні фінанси та водопостачання в американських містах.....	172
<i>Девід Катлер, Грант Міллер</i>	
5.1 Вступ	172
5.2 Огляд муніципальних систем водопостачання та водовідведення кінця XIX — початку XX ст.	175
5.3 Кейси Бостона та Нью-Йорка	180
5.4 Муніципальні фінанси та державна власність на водоканали: історія та докази	188
5.5 Альтернативні пояснення: зміни у реальній (чи уявній) цінності	198
5.6 Альтернативні пояснення: зміни у витратах.....	200
5.7 Висновки.....	204
Література	204

III. ШЛЯХ ДО РЕФОРМ

6 Становлення четвертої влади: як газети стали інформативними і чому це було важливо	208
<i>Метью Генцков, Едвард Л. Глейзер, Клодія Голдін</i>	
6.1 Вступ	208

6.2	Піднесення інформативної преси.....	210
6.3	Розуміння піднесення незалежної преси	229
6.4	Причини піднесення інформативної преси: основні факти..	233
6.5	Висновки: вплив інформативної преси на корупцію реформи	243
	Додаток А Інформація про газети, 1870–1920 рр.....	245
	Додаток В Кодування газетних публікацій про Crédit Mobilier і Тіпот Доум.....	247
	Література	251
7	Банківські статuti та політична корупція у Нью-Йорку до Громадянської війни: вільний банкінг як реформа	254
	<i>Говард Боденгорн</i>	
7.1	Вступ	254
7.2	Заснування банків: корупційна спадщина в Нью-Йорку, 1803–1837 рр.	256
7.3	Вільний банкінг як реформа.....	269
7.4	Заключні зауваги	281
	Література	281
8	Зміна режиму і корупція: історія регулювання комунальних послуг	285
	<i>Вернер Троескен</i>	
8.1	Вступ	285
8.2	Еволюція регулювання комунальних послуг	286
8.3	Корупція та інші проблеми.....	289
8.4	Корупція та муніципальні франшизи, 1850–1905 роки	294
8.5	Корупція та муніципальне регулювання, 1900–1915 роки	296
8.6	Корупція та регулювання штатів, 1907–1970 роки	300
8.7	Корупція та муніципальна власність, 1880–1970 роки	302
8.8	Альтернативні тлумачення.....	306
8.9	Заключні зауваги	307
	Література	307

IV. РЕФОРМА ТА РЕГУЛЮВАННЯ

9	Іронія реформи: чи саботували великі роботодавці реформу охорони праці? Огляд з 1869 по 1930 рік	312
	<i>Прайс В. Фішбек</i>	
9.1	Великі компанії та регулювання.....	314
9.2	Регулювання безпеки праці та реформа відповідальності, 1869–1930 роки.....	318
9.3	Роль середнього розміру роботодавця в розробці норм про безпеку праці.....	328

9.4	Описові докази впливу роботодавців на вугільну галузь	341
9.5	Вплив роботодавців на законодавство та його застосування у промисловості	344
9.6	Резюме.....	347
	Література	348
10	Детермінанти реформ Ери прогресизму: закон про чистоту харчових продуктів і ліків 1906 року	352
	<i>Марк Т. Лоу, Гері Д. Лібекан</i>	
10.1	Вступ	352
10.2	Ринкові зміни та концептуальна основа для аналізу реформ	354
10.3	Ринкові зміни та законодавча історія федерального регулювання.....	356
10.4	Економетричний аналіз теорій реформ Ери прогресизму	367
10.5	Застосування Закону про чистоту харчових продуктів і ліків та довгострокові переваги регулювання	374
10.6	Висновки.....	376
	Література	377
11	Політика, допомога та реформи: зусилля Рузвельта у боротьбі з корупцією та політичними маніпуляціями у період Нового курсу	379
	<i>Джон Джозеф Волліс, Прайс В. Фішбек, Шон Кантор</i>	
11.1	Визначення корупції та політичних маніпуляцій	380
11.2	Коротка історія.....	383
11.3	Рання допомога: 1933—1935 роки	386
11.4	Допомога після 1935 року.....	392
11.5	Конгрес і політика допомоги: географія та юрисдикція	394
11.6	Інтереси Рузвельта: порівняння розподілу коштів FERA та WPA всередині штатів	401
11.7	Правила та процедури	406
11.8	Заключні зауваги	408
	Література	410
	Дописувачі	415
	Іменний покажчик	416

Корупція та реформи: Вступ

Едвард Л. Глейзер, Клодія Голдін

Політична корупція сьогодні та вчора

За міжнародними оцінками корупції, Сполучені Штати сьогодні належать до 10 відсотків країн з найнижчими показниками. Для більшості американців корупція — це те, з чим доводиться жити людям у бідних країнах і в країнах з перехідною економікою¹. Але бездоганна репутація Америки — це явище сучасне.

Натомість історія США XIX — початку XX ст. показує, що елементи корупції у ній були схожими, а іноді такими ж, як у багатьох сучасних перехідних економіках і регіонах, що розвиваються. Влада американських міст XIX ст. значно переплачувала за базові послуги, як-от прибирання вулиць і будівництво, в обмін на відкати виборним посадовцям. Уряди роздавали державні послуги за номінальну офіційну плату та солідні хабарі². Як пише Роберт А. Каро (2002, с. 403–13), пухкі конверти з готівкою «ходили» священними залами Сенату США ще в 1950-х роках. Гаррі Трумен потрапив до Сенату як агент корумпованої машини Пендергаста (McCullough 1992). Деякі з найавторитетніших американських університетів фінансувались особами, відомими своєю роллю у добуванні державних ресурсів за допомогою ймовірно корупційного

¹ Дедалі більше літературних джерел з економічного розвитку документально підтверджують масштабність корупції в країнах з перехідною економікою та бідних країнах, а також її роль у зниженні темпів економічного зростання. Першим на це звернув увагу Мауро (1995), а потім інші дослідники — Хеллман, Джонс і Кауфманн (2003) та Лейте і Вайдманн (2002). Про масштаби та наслідки корупції в країні див., наприклад, праці Ді Телла та Шаргородського (2003), Гавірїї (2002), Макміллана та Зойдо (2004), а також Свенссона (2003). Ці емпіричні дослідження підкріплюють теоретичні праці Роуз-Екerman (1975), Шлейфера та Вішні (1993) про негативні наслідки корупції.

² Наприклад, Глейзер (2003), Менес (це видання) і Стеффенс (1904).

Про авторів: **Едвард Л. Глейзер** — професор економіки Гарвардського університету та науковий співробітник Національного бюро економічних досліджень. **Клодія Голдін** — професорка економіки імені Генрі Лі в Гарвардському університеті, директорка програми «Розвиток американської економіки» та наукова співробітниця Національного бюро економічних досліджень.

політичного впливу — першими на думку спадають Ліланд Стенфорд і Джордж Д. Вайденер, чие прізвище прикрашає найбільшу бібліотеку Гарварду. Президентська спадщина Улісса Гранта та Воррена Гардінга була назавжди затьмарена скандалами, відповідно до *Crédit Mobilier* та Тіпот Доум. Список можна продовжувати нескінченно.

Отже, якщо Сполучені Штати колись були більш корумпованими, ніж тепер, то історія Америки має містити уроки того, як зменшити рівень корупції. Врешті-решт, панівний політичний рух початку XX ст. — прогресизм — мав на меті викорінення корупції. З 1901 по 1917 рік, за президентства Т. Рузвельта, Тафта і Вілсона, національний законодавчий та адміністративний порядок денний частково виправдовувався усвідомленою необхідністю знизити корупцію. Упродовж XX ст. муніципалітети та штати регулярно обирали реформаторські програми, що обіцяли сильну руку для викорінення корупції. Вицілити останню намагалися й шукачі правди серед журналістів та амбітні прокурори. Хоча науковці й досі сперечаються щодо впливу цих різних сил, немає жодних сумнівів у тому, що історія США містить чимало прикладів реформаторських рухів, що спрямовувалися на викорінення корупції — мету, яку сьогодні ставлять перед собою реформатори в країнах, що розвиваються.

У цій збірці ми спробуємо критично оцінити корупцію та реформи в американській історії. Оскільки передумовою для вимірювання рівня та часових змін корупції є концептуальна ясність, перші три розділи — цей вступ, а також нариси Джона Джозефа Волліса та Ребекки Менес — безпосередньо стосуються того, що ми розуміємо власне під корупцією.

Оскільки корупція — це загалом незаконне і щонайменше ганебне явище, вона зазвичай є прихованою і, як показує сучасна емпірична література, складною для виміру, а вимірювання динамічних рядів даних є ще складнішим. Незважаючи на ці труднощі, пошук свідчень про корупцію та її тенденції у часі в історії США має велику цінність, і тому кілька розділів цієї книги присвячені саме такому вимірюванню корупції. Наприклад, Менес використовує інформацію щодо кількості корумпованих мерів і міських адміністрацій. Стенлі Л. Енгермен та Кеннет Л. Соколофф оперують даними про перевитрати коштів у великих державних проєктах. У цьому вступі використовуються дані про корупційні репортажі з сотень газет за 160-річний період, з 1815 по 1975 рік. Статті Говарда Боденгорна і Волліса, Прайса В. Фішбека і Шона Кантора додають свідчень щодо часової траєкторії, але зосереджуються на коротших часових проміжках.

Після обговорення поняття корупції та її вимірювання два нариси досліджують наслідки цього явища або слабкості правових режимів у більш загальному сенсі. Наомі Р. Ламоро та Жан-Лоран Розенталь

розглядають зростання корпорацій наприкінці XIX ст. і те, як їхня поява супроводжувалася послабленням захисту прав міноритарних акціонерів. Девід Катлер і Грант Міллер досліджують розподіл води в американських містах в епоху легендарної муніципальної корупції. Очевидно, що корупція не є єдиним чинником, що визначає обсяги формування суспільних благ.

Як зазначають Ламоро та Розенталь, кількість корпорацій наприкінці XIX ст. стрімко зросла, бо, незважаючи на недостатній захист міноритарних акціонерів, збільшилися надходження від масштабу виробництва. Так само Катлер і Міллер стверджують, що, незважаючи на корумпованість муніципальної влади, розширення доступності муніципальних кредитів у часи Золотеного століття уможливило реалізацію масштабних водних проєктів. Звісно, таке розширення доступності кредитів мало б бути пов'язане з підвищенням підзвітності, а відтак — з обмеженням деяких форм корупції. Обидва нариси припускають, що, незважаючи на чималу корупцію у владі та шахрайство в приватних оборудках, економічне зростання в Америці обмежувало значно менше, ніж у сьогоднішніх країнах, що розвиваються.

Далі в книзі розглядаються причини та наслідки реформ. Реформи і регулювання часто представляли як інструменти захисту споживачів і трудящих, але, як зазначають автори трьох нарисів — Фішбек, Боденгорн, Марк Т. Лоу і Гері Д. Лібекап, — в реальному житті все було не так просто. Фішбек указує на важливість підходу Стіглера до регулювання безпеки на робочому місці. Він показує, що норми безпеки праці у промисловій і гірничій галузях підтримувалися профспілками та відкидалися певними виробниками. Оскільки закони про безпеку праці непропорційно збільшували витрати дрібних фірм, то їх обстоювали великі компанії. І оскільки закони сприймалися як такі, що захищають робітників, їх підтримували і профспілки.

У своєму нарисі Боденгорн наголошує, що реформа може бути наслідком інтересів політиків, які конкурують між собою. Він аналізує один з перших епізодів антикорупційної реформи в історії США — боротьбу з корупцією під час реєстрації банків штату Нью-Йорк наприкінці 1830-х років. Боденгорн стверджує, що реформа виникла з бажання партії вігів позбавити своїх опонентів — демократичну адміністрацію Ван Бюрена — ренти від патронату. Обраною зброєю проти корупції стала дерегуляція, оскільки скорочення вимог до банківських статутів обмежувало можливості уряду керувати своєю монополією у корупційний спосіб.

Лоу та Лібекап аналізують витоки сучасного Управління з продовольства і медикаментів (FDA), а також вказують на політичне коріння реформи. Ухвалення Закону про чистоту харчових продуктів та ліків

1906 року, що фактично дав початок FDA, було зумовлене поєднанням інтересів виробників і занепокоєння споживачів щодо якості продуктів харчування. Проте питання щодо якості продуктів ґрунтувалися не стільки на об'єктивній реальності, скільки на історіях, що їх поширювали політики і преса. Ба більше, ділки від політики, схоже, маніпулювали обуренням споживачів, щоб створити інституції, які, принаймні в короткостроковій перспективі, були лише частково спрямовані на захист інтересів споживачів.

Корупцію часто вдається приборкати за допомогою ЗМІ, тож роль преси безпосередньо досліджується в розділі авторства Метью Генцкова, Глейзера і Голдін. 1870 року преса була тенденційною, патетичною і схильною замовчувати факти, що йшли врозріз із визнаними політичними уподобаннями. Але до 1920 року більшість газет відмовилася від партійної належності, вони використовували більш помірковану і коректну мову й принаймні вдавали, що висвітлюють актуальні факти без перекручень. Автори переконують, що утвердження незалежної преси й вражаюча трансформація американських газет між 1870 і 1920 роками були головно наслідком зростання прибутків від продажу газет, а не задовбюванням політиків заради їхнього покровительства чи з інших причин. Хоча нарис не містить документальних свідчень можливого впливу преси на корупцію, в ньому обговорюються непрямі докази того, що поява незалежної преси була важливим фактором для рухів, які намагалися викоринити американську політичну корупцію.

Вернер Троескен досліджує конкретний результат цих реформаторських рухів — передачу комунальних послуг у суспільну власність, зокрема водопостачання. Хоч як це парадоксально, але докази, що їх надає Троескен, доводять, що перехід до суспільної власності на початку XX ст. і відхід від неї сімдесят п'ять років потому були пов'язані з якістю послуг. Як зазначає автор, ці дані узгоджуються або з думкою про те, що суспільна власність була продуктивною за часів тодішньої корупції, але менш продуктивною сьогодні, або з думкою Мансура Олсона (1982) про те, що зміни в будь-якому напрямі принаймні ненадовго зменшують корупцію, бо руйнують закріплення, що так чи так вражає всі бюрократії³.

В останньому розділі цієї книги Волліс, Фішбек і Кантор розглядають корупцію у сфері соціального забезпечення, зокрема надання допомоги та страхування на випадок безробіття. На думку авторів, перехід до федерального управління соціальним забезпеченням відіграв важливу роль у зниженні рівня корупції у цій сфері. Інституційні зміни відбулися тому, що можливі звинувачення в корупції могли б серйозно

³ Часто цитований вислів Томаса Джефферсона говорить про те ж саме: «Дерево свободи потрібно час від часу зрошувати кров'ю патріотів і тиранів».

завадити ефективності адміністрації Рузвельта і підірвати довіру до неї. На відміну від місцевих лідерів, представники президентської адміністрації навряд чи мали б зиск від корумпованої системи соціального забезпечення, але саме вони понесли б більшу частину витрат. Розмежування національної та місцевої влади стало потужним стимулом для Франкліна Рузвельта щодо протидії корупції. І відповідні засоби контролю вочевидь дозволили суттєво знизити рівень корупції, що розвивалася. У цьому розділі, а також в нарисі Боденгорна йдеться про роль, яку може відігравати розподіл влади та міжурядова конкуренція у здійсненні ефективних реформ.

Корупція: дефініції та теорія

Вивчаючи походження терміна «корупція», Волліс проводить аналогію між державою та людським тілом. У своєму найпершому втіленні корупція означала процес, через який добре налагоджена державна система деградує до рівня, на якому вона не здатна функціонувати й кривдить своїх громадян. За словами давньогрецького історика Полібія (бл. 200—120 рр. до н.е.), монархія вироджується в тиранію, аристократія — в олігархію, а демократія — в охлократію.

У XIX ст. визначення корупції трансформувалось у поняття, що означало саме підкуп державних службовців приватними особами. Загалом, хабарництво описувало незаконний платіж в обмін на певний ресурс, контрольований урядом, — послугу, майно чи звільнення від державного регулювання. Ці форми хабарництва, детально описані далі Ребеккою Менес, становлять лівову частку того, що відомо про муніципальну корупцію XIX ст. Корумпованість міської влади виявлялася у закупівлі ресурсів, як-от прибирання вулиць чи будівельні послуги, і хабарі давали в обмін на переплату за ці ресурси. Корумпованість міської влади також проявлялася під час розподілу суспільної власності — земель, доступу до порту тощо, — які віддавали не тому, хто пропонував найвищу ціну задля блага всіх громадян, а тому, хто давав найщедрішого хабара задля вигоди кількох обраних. І нарешті, корумпованість міської влади проявлялася у питаннях дотримання певних правил, наприклад, про заборону азартних ігор і проституції, а чиновники брали хабарі за поблажливість у здійсненні цих норм.

У цій книзі ми використовуватимемо слово *корупція* для позначення того, що Волліс називає «продажною корупцією». На нашу думку, корупція складається з трьох основних елементів: (а) виплати державним службовцям понад їхню зарплатню; (б) дії, пов'язані з цими виплатами, що порушують або писані закони, або неписані суспільні норми; і (в) втрати для суспільства або від цих дій, або від системи, що зумовлює

6 Становлення четвертої влади: як газети стали інформативними і чому це було важливо

Метью Генцков, Едвард Л. Глейзер, Клодія Голдін

Берк зазначав, що в парламенті засідають три стани, але там, на галереї репортерів, сидить *четвертий стан*, набагато сильніший за них усіх. І це не фігура мови, не дотепний вислів, а буквальний факт... Друк... тотожний демократії... Усілякий, хто може говорити, звертається тепер до цілого народу, і стає силою, гілкою влади, і отримує безсумнівну вагу й значення в законотворчості, в усіх актах влади. При цьому не має значення, яке в нього звання, які доходи чи відзнаки: важливо, щоб він володів словом, і тоді його слухатимуть.

Томас Карлайл. «Про героїв, шанування героїв і героїчне в історії» ([1841] 1993, с. 141, курсив як в оригіналі)

6.1 Вступ

За загальним визнанням, вільна та інформативна преса має вирішальне значення для демократичного процесу. Вплив журналістських розслідувань у Вотергейтському скандалі, роль преси у викритті бухгалтерських порушень в Enron та інші легендарні приклади підтверджують думку про те, що журналісти можуть впливати на ситуацію. Закиди щодо викривлення та політичної упередженості ЗМІ (Goldberg 2001)

Про авторів: **Метью Генцков** — доцент економіки у Вишій школі бізнесу Чиказького університету. **Едвард Л. Глейзер** — професор економіки Гарвардського університету та науковий співробітник Національного бюро економічних досліджень. **Клодія Голдін** — професорка економіки імені Генрі Лі в Гарвардському університеті, директорка програми «Розвиток американської економіки» та наукова співробітниця Національного бюро економічних досліджень.

Ми завдячуємо багатьом людям. Магалі Фассіотто зібрала майже всі набори даних, що містяться в додатках А і Б, а Ніл Мехта і Тазін Чодрі вміло допомагали їй у цьому. Лі Хан розпочав роботу з даними. Кетрін Каплан допомагала з різними деталями. Ми дякуємо Джессі Шапіро та Андрію Шлейферу за поради, а Полу Роду — за коментарі на конференції. Джей Гемілтон надав частину даних, що містяться в додатку А. У пошуках шляхів демонстрації зв'язку між газетами і корупцією Джеймс Е. Раух і Томас Нонненмахер запропонували нам свої дані. Хоча врешті-решт ми їх не використали, утім, дуже вдячні їм за допомогу.

сьогодні здійснюють галас, неначе становлять загрозу для уряду й навіть для усього суспільства.

Але з історичної точки зору прикметно не те, що ЗМІ залишаються дещо упередженими, а те, що сьогодні від преси очікують неупереджену інформацію. У перші дні існування республіки такі газети, як «Аврора», були дещо більшим, ніж PR-інструмент, що фінансувався політиками. У XIX ст. незалежність була рідкістю. Ще в 1870 році 89 відсотків міських щоденних газет, що висвітлювали політичні події, з гордістю заявляли про свою належність до однієї з політичних партій¹. Інформацію, що суперечила політичним позиціям видання, або ігнорували, або відкидали як софістику. Дійсно, типові новини XIX ст. видаються більш заангажованими, ніж найбезумніші передовиці сьогодення. Сучасні медіа не позбавлені упередженості, але вона значно стриманіша за пропаганду, що була нормою у XIX ст.

Нас цікавлять причини і наслідки становлення інформативної преси, яка є потужним стримуючим фактором корупції. У розділі 6.2 ми фіксуємо еволюцію упередженості ЗМІ, використовуючи три типи доказів. По-перше, це базовий показник упередженості — заявлена партійна належність². Хоча заяви щодо політичної незалежності вочевидь не є гарантією такої незалежності, але коли говорять про партійну належність, то це, безумовно, гарантує упередженість. Частка політичних видань, які заявляли про свою незалежність, зросла з 11% у 1870 році до 62% у 1920 році³. Другим мірилом упередженості є використання пресою емоційно забарвленої лексики. Такі негативні слова, як «наклеп», «брехун» і «лиходій», використовуються газетами для відкидання небажаних заяв, а слова «чесний», «благородний» і «бездоганний» — для захисту політичних героїв. Застосувавши текстовий аналіз, ми бачимо суттєве зменшення використання упередженої та емоційно забарвленої лексики наприкінці XIX — на початку XX ст.

Оскільки ці сукупні показники неточні, ми також проаналізували висвітлення в пресі двох гучних подій: скандалу з будівельною компанією *Crédit Mobilier* на початку 1870-х років і нафтового скандалу з Тіпот Доум у 1920-х роках. Наші висновки підтверджують результати текстового аналізу: розкрутка (або піар), для якої характерна емоційно

¹ Найперші статистичні дані щодо партійної належності газет з'явилися в переписі населення із соціальною статистикою 1850 року (Population Census of Social Statistics). Близько 85% мали партійну належність, що не надто відрізняється від даних про міські щоденні газети у 1870 році.

² Використання партійної належності як мірила упередженості аналогічне до Hamilton (2004).

³ Цифра 62% використовує інклюзивний показник незалежності, що включає газети, вказані як незалежні республіканські або незалежні демократичні. Менш інклюзивний показник становить 40%.

забарвлена мова та тенденційне викладення новин, була поширеною у висвітленні скандалу з *Crédit Mobilier*, але майже непомітна за часів Тіпот Доум. Ми також виявили інші нюанси у поведінці ЗМІ щодо цих скандалів. Під час першого з них багато республіканських газет замовляли ранні критичні новини, що могли кинути тінь на їхню партію. Коли ці газети все ж почали висвітлювати цю ситуацію або визнавати її, це супроводжувалося жорстким запереченням демократичних джерел. У 1920-х республіканські газети більше не намагалися поєднати звинувачення членів своєї партії в корупції з критикою тих, хто висував такі звинувачення. Хоча навіть за тих років деякі історії все ще замовчувалися, поширення незалежних газет означало, що більшість мешканців міст уже могли дещо дізнатися про них.

Зафіксувавши становлення інформативної преси, ми перейдемо до причин цієї зміни. У розділі 6.3, слідом за Besley and Prat (2004), ми продаємо модель під кутом зору пропозиції, яка припускає, що газети зважають вигоди від упередженості (хабарі політиків чи особисте збагачення) та втрати від неї (втрачений наклад через поширення неправдивих новин). Основний прогноз моделі полягає у такому: зі збільшенням газетного ринку і зменшенням граничної вартості виробництва газети стануть менш упередженими і більше інвестуватимуть у збір інформації. Модель припускає, що конкуренція також може сприяти подальшому зменшенню упередженості.

У розділі 6.4 ми доводимо, що становлення інформативної преси стало результатом збільшення масштабів і конкуренції в газетній індустрії, а ці зміни зумовив технологічний прогрес. Ми фіксуємо неабияке збільшення накладів, зростання масштабів і загальне посилення конкуренції. Ми також показуємо зв'язок між цими тенденціями та вартістю газетного паперу і газетного виробництва. Нарешті, ми наводимо деякі докази, що пов'язують збільшення кількості незалежних газет зі зростанням ринків новин. Зосередивши увагу на частці накладу газет, які заявляли про свою незалежність, ми з'ясували, що ця частка найшвидше зростала в містах з найбільшим приростом населення.

6.2 Піднесення інформативної преси

Інформативна преса з'явилася десь між 1870-ми та початком 1900-х років. Інформацію щодо цього переходу наведено із використанням трьох джерел про упередженість і фактичний зміст газет. Перше — це кількість газет, які заявляли про свою незалежність, а не політичну заангажованість. Другий — це динамічний ряд слів у газетних публікаціях, що свідчить про зменшення аргументаційної гіперболізації на противагу аргументованому викладенню фактів. І третє — це вивчення

репортажів про два найбільші скандали в американській історії: *Crédit Mobilier* у 1870-х роках і *Тіпот Доум* у 1920-х роках.

6.2.1 Розвиток незалежної преси

Сьогодні газети рішуче заперечують, що подають читачеві щось інше, крім чесних і збалансованих репортажів. Такі аргументи рідко можна було почути впродовж більшої частини XIX ст., оскільки того-часні газети ніколи не стверджували, що доносять лише неприкрашену правду. Навпаки, вони заявляли про свою тісну належність до однієї з двох основних партій. Хоча утвердження «незалежності» преси не означало неупередженого донесення інформації, відверте декларування партійної належності вже гарантувало політичний ухил новин. Отже, у середині XIX ст. переважна більшість газет була чітко пов'язана з однією з основних політичних партій. Деякі газети отримували від партій безпосередню підтримку, а інші підтримувалися опосередковано, через патронатні посади, наприклад начальника пошти, та урядові контракти на друк матеріалів⁴.

До Громадянської війни багато видань слугували трибунами для політичних босів. Візьмемо, наприклад, Турлоу Віда. Він навчався на друкаря, працював у «Рочестер Телеграф», а потім купив цю газету, щоб згодом використовувати для підтримки своїх кандидатів. Незабаром він замахнувся на більше й очолив «Олбані Івнінг Джорнел», партійну газету вігів, яку також підтримувала Антимасонська партія. Він використовував газету для просування Сьюарда на виборах губернатора штату Нью-Йорк 1838 року. Разом з іншим відомим редактором, Горацієм Грілі, Турлоу Від успішно попрацював на користь обрання президента Гаррісона в 1840 році (Emery and Emery 1992, с. 104).

Десь у період між 1870-ми та початком 1900-х років зв'язок газет з політичними партіями почав розриватися. Щоб дослідити зміни в партійній належності преси, ми зібрали дані про газети в найбільших містах США між 1870-ми і 1920-ми роками⁵. Дані включають будь-який населений пункт, що входив до сотні найбільших міст США у будь-який рік десятирічного перепису населення протягом цього періоду. Загалом перелік містить 152 міста.

⁴ Згідно з Cook (1998), до 1830-х років політичні партії фінансували пресу через прямий патронат (наприклад, контракти на друк). Уряд спочатку був прямим спонсором преси, але пізніше субсидував її через низькі поштові тарифи. Питання політичних субсидій і час виникнення незалежної преси див. у Kaplan (1993). Праця Schudson (1978) містить історію інформативного змісту в пресі, а в Summers (1994) обговорюється перехід від партійної до незалежної преси.

⁵ Наш набір даних розширює дані Гамільтона (Hamilton, 2004), які він люб'язно надав нам. Деталі побудови набору даних наведені в додатку А.

1870 року лише 11% щоденних газет у великих містах ідентифікувалися як незалежні (див. табл. 6.1, панель В)⁶. Хоча незалежні газети входили в когорту найбільших і становили 26% від загального накладу, переважна більшість американців у 1870 році читали відверто партійні газети. Протягом наступних 50 років партійність преси істотно змінилася. Наприклад, у 1920 році 62% усіх газет у великих містах були незалежними, як і 73% загального накладу (див. таблицю 6.1, панель В, використовується ширше визначення «незалежних»). У 1870 році незалежні газети були аномалією, утім, через п'ятдесят років вони стали нормою.

Найбільше зростання незалежної преси припадає на початок і кінець досліджуваного періоду, а саме на 1870-ті та 1910-ті роки. У першому випадку це була реакція преси на свавілля адміністрації Гранта, а в другому зростання стало елементом Ери прогресизму. Кількість незалежних газет як фракції загалу збільшувалася за рахунок появи нових незалежних видань, перетворення (конверсії) раніше афілійованих газет, виходу залежних газет з ринку та злиття афілійованих видань з незалежними. Розподіл чистого приросту незалежної преси за п'ять десятиліть за рахунок входу, виходу, перетворень і злиттів наведено в таблиці 6.2. За винятком останнього десятиліття (1910–1920), чистий приріст відбувався переважно завдяки новим газетам, які починали свою діяльність як незалежні.

Перетворень зазнали чимало старих газет. Демократичні та республіканські видання ставали незалежними (або поєднували незалежність з колишньою належністю), а деякі неафілійовані газети, навпаки, ставали партійними. Але у період з 1870 по 1910 рік на кожне перетворення припадало приблизно три новостворених незалежних видання. Лише в останнє десятиліття відхід від партійної належності почав відігравати помітну роль у становленні незалежної преси: у 1910–1920 роках на кожну нову незалежну газету уже припадало три перетворення. 60% таких перетворень у 1910-х роках стосувалися республіканських видань, які ставали незалежними [Н] або незалежно-республіканськими [НР] у приблизно рівних частках.

⁶ У цьому дослідженні ми не враховуємо іншомовну пресу та щоденні газети, які не були масовими (йдеться про вузькопрофільні видання, наприклад, такі, що присвячені фінансам, моді, театру, садівництву тощо). Таблиця 6.1 також не включає дрібні політичні партії. У газетних каталогах, з яких ми взяли дані, газети класифікувалися за партійною належністю, у тому числі незалежні, а після 1870 року також класифікувалися як незалежно-республіканські або незалежно-демократичні. Ми сформулювали два визначення поняття «незалежні»: широкое, що включає всі три типи газет, і вузьке, що включає тільки незалежні газети.