

# ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ТЕОРИЯ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫХ СТРУКТУР

**Р. А. Самсонов**

*В статье представлено экономическое исследование ответственности публично-властных структур. В результате исследования показана взаимосвязь между ответственностью публично-властных структур и благосостоянием обществ в контексте исторического развития, выявлен дуплекс-эффект ретроспективной и перспективной форм ответственности публично-властных структур и описан экстернальный механизм их воспроизводства в обществе. Сформулированы основные принципы ответственности агентов власти.*

## **Ответственность власти и благосостояние обществ**

Фундаментальной проблемой российского общества является низкое качество работы публично-властных структур. Оно выражается в самых разнообразных формах — от бюрократизма и коррупции до невыполнения агентами публично-властных структур своих конститутивных функций. Систематическое воспроизводство норм правил игры, формирующих раз-

личного рода негативы в функционировании и реформировании публично-властных структур, заставляет обратиться к проблеме ответственности власти.

Дефектность ответственности в системе публично-властных отношений долгое время рассматривалась с этических и правовых позиций как проблема справедливости<sup>1</sup>. В XX в.

---

<sup>1</sup> «Как ни поступит человек в данном случае: предоставит

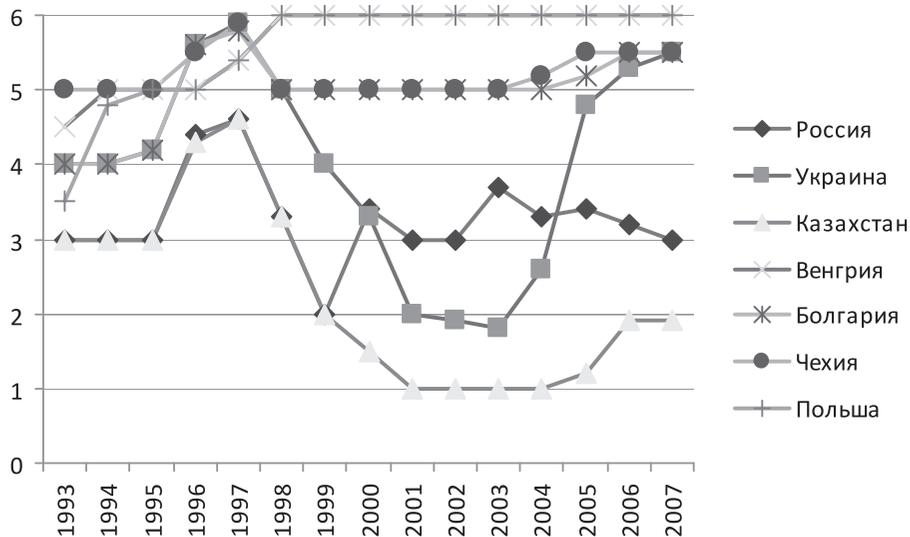


Рис. 1. Динамика индекса демократической ответственности в 1993–2007 гг. в странах с переходной экономикой [13, с. 178]

данный вопрос стал предметом исследования и для экономистов в виде проблемы эффективности институциональных акторов, готовых и способных нести ответственность за благосостояние общества.

Сегодня в России, наряду с избытком норм с формальной, юридической ответственностью публично-властных структур и их агентов (*de jure*), наблюдается тотальный дефицит реальных (*de facto*) механизмов ее реализации, учитывающих издержки и выгоды агентов и принципалов власти. Так, в Конституции Российской Федерации, законах и подзаконных нормативно-правовых актах, посвященных борьбе с коррупцией, бюрократизмом, антиконкурентными действиями, бездействием публично-властных структур и административными барьерами, достаточно четко зафиксированы нормы, касающиеся ответственности власти<sup>1</sup>.

ли он верховную власть одному или сообществу многих избранных для этой цели лиц, нельзя понять, как он создаст себе главу публичной справедливости, который сам был бы справедлив. ... Ведь каждый облеченный властью всегда будет злоупотреблять своей свободой, когда над ним нет никого, кто распоряжался бы им в соответствии с законами. Верховный глава сам должен быть справедливым и в то же время человеком. Вот почему эта задача самая трудная из всех; более того, полностью решить ее невозможно... Что эта проблема решается позднее всех, следует еще из того, что для этого требуется правильное понятие о природе возможного [государственного] устройства, большой, в течение многих веков приобретенный опыт и, сверх того, добрая воля, готовая принять такое устройство. А сочетание этих трех элементов — дело чрезвычайно трудное, и если оно будет иметь место, то лишь очень поздно, после многих тщетных попыток» [3, с. 190-191].

<sup>1</sup> См., например, ФЗ РФ от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О

Последнее, впрочем, не мешает чиновникам стремиться избежать внешней и даже внутренней ответственности. В психологии такое поведение объясняется набором диссоциативных эффектов, использующихся для отделения предосудительных действий от самонаказания, что позволяет людям отклоняться от нравственных устоев, уходя от внутренней ответственности. Основные диссоциативные эффекты: моральное оправдание ссылкой на тяжелые обстоятельства; подмена понятий и смыслов на менее жесткие; выгодное сравнение поведения с худшим аналогом; перекладывание ответственности на приказы и авторитетов; распределение и расплытие ответственности среди многих; игнорирование и искажение последствий путем разрыва причинно-следственных связей; дегуманизация и приписывание вины контрагентам, чьи интересы нарушаются и др. [14, с. 328-331].

В исследованиях, рассматривающих влияние «качества» институтов на уровень благосостояния обществ, подотчетность публично-властных структур перед населением измеряется на основе использования индекса демократической ответственности (*Democratic Accountability*)<sup>2</sup>, (рис. 1, 2).

противодействия коррупции» (в ред.); ФЗ РФ от 26 июля 2006 г. №135-ФЗ «О защите конкуренции» (в ред.); Кодекс РФ «Об административных правонарушениях» от 30 декабря 2001 г. №195-ФЗ (в ред.); различные административные регламенты и т. д.

<sup>2</sup> Индекс измеряет степень государственной ответственности перед населением. Значения индекса располагаются в интервале от 0 до 6 и присваиваются в зависимости от типа власти в стране. Большее значение индекса соответствует меньшей степени риска, связанного с политической организацией общества. В системе показателей ICRG выделя-

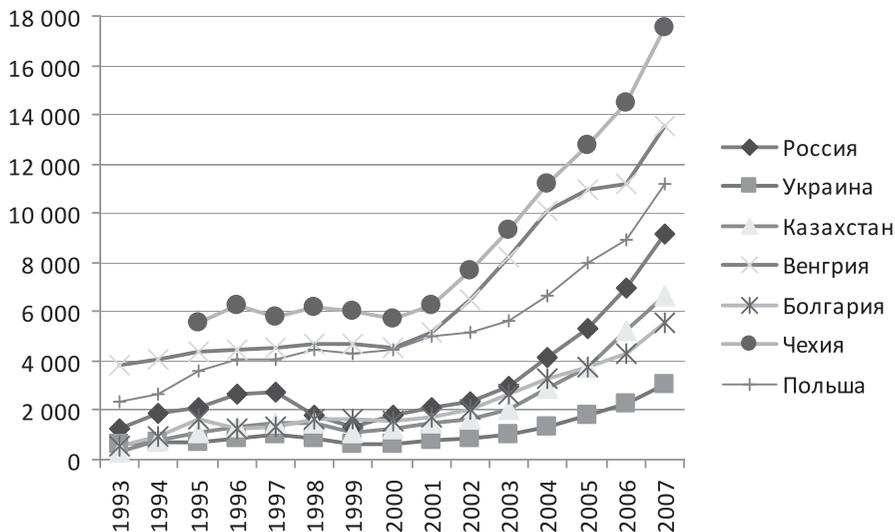


Рис. 2. Динамика ВВП на душу населения в 1993–2007 гг. в странах с переходной экономикой, в текущих ценах, в долл. США [19]

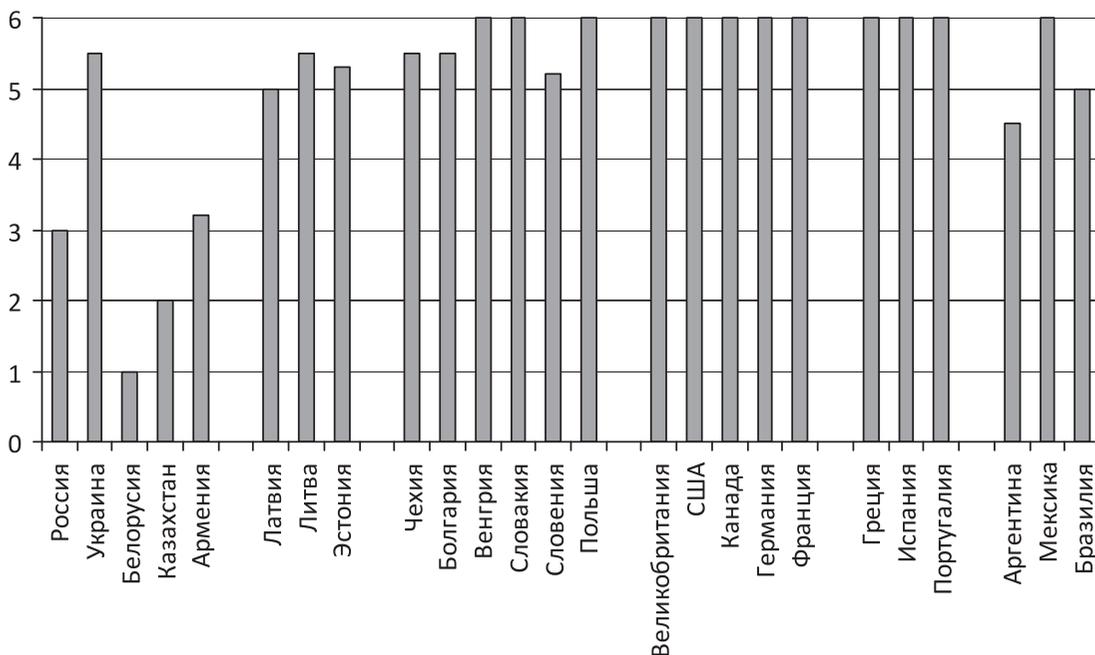


Рис. 3. Индекс демократической ответственности в разных группах стран в 2007 г. [13, с. 179]

В развитых странах значения индекса демократической ответственности на несколько пунктов выше, чем в странах с переходной экономикой (рис. 3).

В качестве гипотезы можно сформулировать следующее утверждение. Наибольшего успеха в долгосрочном развитии достигают те общества, в которых удалось создать устойчивые и действенные институциональные механизмы ответственности людей, облеченных властью, перед принципалами. Ответственность власти

ются пять форм политической организации общества: альтернативная демократия; доминирующая демократия; де-факто однопартийное государственное устройство; де-юре однопартийное государственное устройство; авторитария.

выступает своего рода приводным ремнем причинно-следственных связей стимулирования эффективной реализации агентами публично-властных структур своих функций в обществе.

Благодаря ответственности свобода воли агентов власти, наряду с имманентным стремлением каждого человека к состоянию «свободы от...», облекается также в свою потенциально возможную позитивную форму «свободы для...», обеспечивая тем самым институциональный капитал развития общества, рост его благосостояния и, как результат, общее благо. Там, где этого сделать не удастся, рано или поздно «вакуум безответственно-

сти» публично-властных структур в качестве субститута ответственности заполняется ее противоположностью — произволом власти. Власть, больная произволом, уже не может реализовать принцип «свободы для...», так как замыкается на самой себе, и наоборот, агенты публично-властных структур начинают гипертрофировать «свободу от...», преследуя собственные корыстные, а зачастую и криминальные цели. Таким образом, причинно-следственные связи начинают выстраиваться без должного учета широких общественных интересов, исходя из узких интересов агентов публично-властных структур, порождая бюрократизм, коррупцию и лоббирование со стороны групп специальных интересов. Произвол власти сопровождается насилием [9] с целью принуждения к исполнению воли групп специальных интересов, контролирующих воспроизводство норм правил игры в обществе и образующих формы институционального монополизма [10; 11].

В результате разрастания произвола власти возникает не компенсируемый ответственностью ущерб общественным интересам, который проявляется как в консервации отсталости и бедности населения (общественная упущенная выгода), так и в экономических кризисах и социальных революциях (реальный общественный убыток). Без реальных механизмов ответственности власти демократические принципы являются лишь ширмой, символически важными, но не обеспеченными никакими стимулами, атрибутами, которые легко могут быть узурпированы организованными группами специальных интересов и обращены в свою пользу и в ущерб общему благу общества.

### Ответственность власти в координатах юридических и экономических категорий

В большинстве теоретических и эмпирических исследований по экономическому развитию обществ ответственность воспринимается как экзогенный фактор, действующий по принципу институционального ограничения.

В отечественной юридической науке, следуя традиции О.С. Иоффе и М.Д. Шаргородского<sup>1</sup> [3, с. 314-318], под ответственностью понимается мера государственного принуждения, основанная на юридическом (и обществен-

ном) осуждении поведения правонарушителя и выражающаяся в установлении для него определенных отрицательных последствий в виде ограничений личного, имущественного и организационного порядка. Юридические конструкции ответственности определяют ее нормативные функции (карательную, компенсационную и воспитательную), оставляя в стороне экономическую сущность и не раскрывая механизмы воспроизводства и особенности реализации отдельных форм ответственности в нормах правил игры.

Юридически различные механизмы ответственности могут быть в той или иной степени прописаны, зафиксированы и декларированы в нормах правил игры, но не работать на практике. Поэтому задача состоит главным образом в исследовании модальности ответственности, насколько она «активно» или «пассивно» реализована в общественных отношениях, а это уже вопрос не столько внешних форм, сколько содержательных механизмов.

Ответственность по критерию «направленность механизмов действия причинно-следственных связей» подразделяется на «ретроспективную» ответственность<sup>2</sup>, связанную со стимулированием соблюдения установленных в прошлом управомочивающих и запрети-тельно-ограничительных норм (по принципу *ex post*), и «перспективную» ответственность<sup>3</sup>, активизирующую мотивы на осуществление

<sup>2</sup> Несмотря на общность взглядов относительно «ретроспективности» ответственности, среди ученых этого направления отсутствует единство в трактовке сущности ее механизма: Н.С. Малейн (наказание), Л.С. Явич (реализация санкции), И.С. Самощенко (мера государственного принуждения), Р.З. Лившиц (реакция общества на правонарушение), Т.Д. Зражевская (обязанность претерпевать лишения), С.Н. Брагусь (обязанность, принудительно исполняемая), В.А. Тархов (обязанность дать отчет), И.Н. Сенякин (правоотношение), Ю.А. Демидов (оценка-осуждение), В.Н. Кудрявцев (принудительная форма ответственности) и др. [7].

<sup>3</sup> Ученые, отстаивающие принцип «перспективной ответственности», также предлагают различные содержательные трактовки ее механизма: Б.Л. Назаров (обязанность осуществления предусмотренной нормами права полезной для общества деятельности), В.Г. Смирнов и Ф.Н. Фаткулин (осознание и чувство долга), В.А. Тархов (обязанность дать отчет), Б.Т. Базылев (обязанность соблюдать правовые нормы и действовать правомерно), Н.И. Матузов (надлежащее выполнение обязанностей, морально-правового долга как элемент правового статуса), А.Н. Тарбагаев (правомерное поведение), Б.Т. Разгильдиев (поощрение позитивного поведения), В.Н. Кудрявцев (добровольная форма ответственности) и др. [7].

<sup>1</sup> Впоследствии М.Д. Шаргородский [15, с. 46] воспринял несколько иное определение юридической ответственности — как обязанности правонарушителя претерпевать меры государственного принуждения в форме лишений личного или имущественного характера.

обязательств, обязанностей и достижение целевых индикаторов позитивных норм в будущем<sup>1</sup> (по принципу *ex ante*)<sup>2</sup>.

Чтобы понять причины различной модальности и сбалансированности в реализации институциональных механизмов ответственности власти, требуется выйти за рамки чисто юридической логики, не оперирующей в должной мере экономическим методом анализа в координатах издержек и выгод.

Ответственность как экономическая категория представляет собой причинно-следственную связь между правилом поведения, установленным в норме, и последствиями для субъектов-адресатов, выражающимися в зависимости от результатов их деятельности либо в определенных издержках (наказание — принцип кнута), либо в выгодах (поощрение — принцип пряника). То есть экономически ответственность характеризуется стимулированием принятия субъектом издержек и (или) выгод от своей прошлой, настоящей и будущей деятельности, которые установлены в нормах правил игры. Причем человеческое поведение может реализовываться как в активной (действие), так и в пассивной (бездействие) формах деятельности. В противоположность ответственности, безответственность характеризуется возможностью возникновения ситуации произвола, в которой субъекты вольны в выборе путей реализации собственных интересов, принимая издержки и выгоды от результатов своей деятельности, либо избегая их.

<sup>1</sup> Исследуя природу «перспективной» ответственности, отличную от природы ответственности за правонарушение, О.Э. Лейст ввел в научный оборот понятие «управленческая ответственность». Конструкция управленческой ответственности, по О.Э. Лейсту, подразделяется на три формы: 1) «конститутивную ответственность», вытекающую из самого факта появления в установленном порядке ответственного органа или лица (избрание, назначение и т. п.); 2) «функциональную ответственность», проистекающую из определения задач, целей соответствующего органа, наделяющего его необходимыми полномочиями, за надлежащую реализацию которых он несет ответственность; 3) «персональную ответственность», означающую точную определенность круга дел работника, порученных ему операций, заданий, практических работ [6, с. 218-223].

<sup>2</sup> К. С. Бельский попытался диалектически соединить различные механизмы персональной ответственности за порученное дело в сфере управления, которая, по его мнению, «реализуется посредством процессуальных правил, побуждающих субъекта ответственности пройти ряд стадий, а именно: 1) дать отчет о проделанной работе; 2) выслушать (принять) оценку компетентного органа; 3) понести в случае отрицательной оценки какие-либо неблагоприятные последствия» [2, с. 68].

Экономическая трактовка ответственности позволяет выявить и рассмотреть ее основные структурные факторы, влияющие на качество и результативность в деятельности агентов публично-властных структур. Исследование факторов ответственности публично-властных структур проведено на основе математической модели экономической теории преступлений и наказаний, разработанной Г. Беккером [16] и др.

Уравнение ожидаемой полезности агентов публично-властных структур от нарушения и (или) невыполнения норм правил игры может быть получено путем использования по аналогии уравнения ожидаемой полезности от правонарушения Г. Беккера [1, с. 294]:

$$EU_j^- = p_j U_j(X_j - f_j) + (1 - p_j) U_j(X_j), \quad (1)$$

где  $EU_j^-$  — ожидаемая полезность агентов публично-властных структур от нарушения и (или) невыполнения норм правил игры;  $X_j$  — доход или выигрыш (как денежный, так и психологический) агентов публично-властных структур от нарушения и (или) невыполнения норм правил игры;  $U_j$  — функция полезности агентов публично-властных структур, характеризующая отношение к риску (предпочтение риска определяется условием  $U_j'' > 0$ , нейтральность к риску — условием  $U_j'' = 0$ , а неприятие риска — условием  $U_j'' < 0$ );  $f_j$  следует интерпретировать как денежный эквивалент наказания агентов публично-властных структур за нарушения и (или) невыполнения норм правил игры (включающий в том числе упущенную выгоду от легальной деятельности);  $P_j$  — вероятность наказания агентов публично-властных структур за нарушения и (или) невыполнения норм правил игры;  $j$  — индекс конкретного агента публично-властных структур. В качестве упрощающего допущения будем считать, что показатели уравнения уже учитывают фактор времени посредством дисконтирования.

Из исследований Г. Беккера [1, с. 301-302, 306, 333] следует, что нарушители в предельном случае предпочитают рисковать. Таким образом, преодоление нарушений и (или) невыполнений норм правил игры требует реализации принципа «правонарушения себя не окупают», что определяет оптимальные значения переменных уравнения.

В свою очередь, уравнение ожидаемой полезности агентов публично-властных структур от соблюдения и (или) выполнения норм правил игры может быть получено по аналогии из уравнения ожидаемой полезности от благодеяний Г. Беккера [1, с. 333]:

$$EU_j^+ = q_j U_j(Y_j + a_j) + (1 - q_j) U_j(Y_j), \quad (2)$$

где  $EU_j^+$  — ожидаемая полезность агентов публично-властных структур от соблюдения и (или) выполнения норм правил игры;  $Y_j$  — доход (как денежный, так и психологический) агентов публично-властных структур от легальной деятельности;  $U_j$  — функция полезности агентов публично-властных структур, характеризующая отношение к риску (предпочтение риска определяется условием  $U_j'' > 0$ , нейтральность к риску — условием  $U_j'' = 0$ , а неприятие риска — условием  $U_j'' < 0$ );  $a_j$  — следует интерпретировать как денежный эквивалент поощрения агентов публично-властных структур за соблюдение и (или) выполнения норм правил игры;  $q_j$  — вероятность поощрения агентов публично-властных структур за соблюдение и (или) выполнения норм правил игры;  $j$  — индекс конкретного агента публично-властных структур. Также предполагается, что показатели уравнения уже учитывают фактор времени посредством дисконтирования.

Как показал Г. Беккер [1, с. 332-333], благодетели в предельном случае предпочитают не рисковать. В данном случае усиление соблюдения и (или) выполнения норм правил игры требует реализации принципа «благодетеля себя окупают», что определяет оптимальные значения переменных уравнения. Осуществление рассмотренных принципов делает «добро» выгодным, а «злу» — вменяет издержки.

Агенты публично-властных структур обладают, как правило, низкой склонностью к риску (в отличие от большинства преступников [1, с. 292-297]). Стремление бюрократов освободиться от ответственности за ошибки ведет к возникновению эффекта «нерасположенности к риску» [12, с. 202-203]. Поэтому механизмы ретроспективной и перспективной ответственности реализуют наиболее сильное воздействие на соблюдение и выполнение норм правил игры преимущественно посредством регулирования тяжести наказания. Аналогичный эффект на соблюдение и выполнение норм правил игры, только с обратным знаком, механизмы ретроспективной и перспективной ответственности оказывают на основе регулирования доходов субъектов власти от их легальной деятельности. Следует учитывать, что доходы субъектов власти от легальной деятельности в случае использования механизмов перспективной ответственности, стимулирующих достижения целей, выполнение обязательств и обязанностей, содержат дополнительную надбавку (бонус) за результативность, отсутствующую, как правило, в ин-

ституциональных механизмах ретроспективной ответственности.

Может показаться, что вероятность ответственности как фактор стимулирования через механизм наказания в ситуации низкой склонности субъектов власти к риску имеет для них второстепенное значение. Такой вывод правомерен для ретроспективной ответственности, так как ее стимулирующие механизмы *ex ante* находятся в потенции (пока не нарушены нормы правил игры *ex post*) и поэтому для принципалов имплицитны. Но механизмы перспективной ответственности устроены иначе. Вероятность стимулирующего негативного и позитивного воздействия в механизмах перспективной ответственности агентов власти *ex ante* стремится к единице по причине ее сильной эксплицитности для принципалов, заметно повышая значимость данного параметра.

Огромное влияние на механизмы реализации ретроспективной и перспективной ответственности оказывает уровень доходов от нарушения и невыполнения норм правил игры, выступающий главным мотивом поведения агентов-оппортунистов. Причем если нарушения норм правил игры с ретроспективной ответственностью могут сопровождаться получением доходов различной величины, то невыполнение норм правил игры с перспективной ответственностью, за редким исключением<sup>1</sup>, не ведет к получению сколько-нибудь значимых доходов, кроме возможной экономии ресурсов от несостоявшихся трансакций. Поэтому нарушение норм правил игры с ретроспективной ответственностью содержит в себе большую мотивационную основу в виде доходов, нежели невыполнение норм правил игры с перспективной ответственностью, не позволяющее извлекать существенной выгоды.

Важное значение имеют динамические отличия ретроспективной ответственности от перспективной. Во-первых, в случае ретроспективной ответственности доходы от нарушения норм правил игры, как правило, присваиваются сразу (в базовом периоде времени), тогда как издержки наказания (или позитивные бонусы) возникают в будущем, на более поздних стадиях (конечно, если вероятность ответственности не равна нулю). По причине наличия лагов рост ставки дисконта во времени по-разному сказывается на вели-

<sup>1</sup> Имеется в виду саботаж со стороны чиновников определенных институциональных проектов с целью лоббирования групп специальных интересов за коррупционные вознаграждения или «по принципу вращающихся дверей».

чине доходов от нарушения и издержек (или выгод) ответственности, разумеется, в пользу первых. В условиях перспективной ответственности ситуация иная, так как издержки (или премии) ответственности начинают догонять выгоды от невыполнения норм правил игры за счет сокращения лагов посредством контроля по принципу *ex ante*. Во-вторых, агенты публично-властных структур зачастую имеют ограниченный период времени пребывания у власти, что закономерно повышает их личную ставку дисконта, увеличивая ценность доходов от нарушений норм правил игры в базовом периоде и уменьшая значимость издержек (или выгод) ответственности в будущем, особенно это касается политических должностей. Перспективная ответственность, в сравнении с ретроспективной, обладая более сжатыми лагами между невыполнением норм правил игры и последующей ответственностью, способна сильнее уравновешивать ценность по-разному распределенных во времени доходов от невыполнения норм правил игры с издержками от наказания и выгодами от поощрения.

Как результат, перспективная ответственность власти в отличие от ретроспективной, будучи закреплена в нормах правил игры и должным образом гарантирована, реализуется, как правило, с большей результативностью.

#### **Дуплекс-эффект ретроспективной и перспективной форм ответственности власти**

Пространство ответственности власти состоит из ретроспективных и перспективных институциональных механизмов, что уже само по себе вызывает неоднородность их воздействия на качество общественных институтов. Поэтому необходимо исследовать, каким образом ретроспективные и перспективные механизмы ответственности власти влияют на степень эффективности и (или) неэффективности институтов, и, в конечном счете, на благосостояние обществ. Ключевое значение при этом имеет правильное понимание мотивации и стимулов, которыми руководствуются агенты публично-властных структур в системе экономических отношений.

Конструируя гипотезу по данному вопросу, по аналогии воспользуемся логикой двухфакторной модели теории мотивации Ф. Герцберга, использующего при ее разработке два библейских архетипа «Адама, старающегося избежать страданий и плохой жизни» и «Авраама, пытающегося обрести счастье в достижении успеха и в личном росте» [18]. В исследованиях по

проблемам мотивации работников Ф. Герцберг разделил факторы мотивации на гигиенические потребности, формирующие негативное отношение к труду в случае их неудовлетворенности его контекстом, и мотивирующие потребности, влияющие на позитивное отношение к труду, если они удовлетворены с позиции содержания работы. Таким образом, выявленные факторы отвечают за разные аспекты мотивации работников, что и необходимо учитывать при стимулировании труда [17].

Экстраполирование двухфакторной модели мотивации на проблематику ответственности власти раскрывает направленность различных типов ответственности публично-властных структур на стимулирование их агентов посредством специальных институциональных механизмов как к воздержанию от негативных действий и бездействий, нарушающих нормы правил игры (ретроспективная ответственность), так и к осуществлению позитивной деятельности во исполнение норм правил игры (перспективная ответственность). Таким образом, проявляется своеобразный дуплекс-эффект пространства ответственности власти. Его суть состоит в том, что ретроспективная и перспективная формы ответственности власти дифференцированно реализуют положительные и негативные стимулы в причинно-следственных связях деятельности публично-властных структур, в одном случае сдерживая их неэффективность, а в другом — стимулируя эффективную работу.

Рассмотрим этот вопрос подробнее. Ретроспективная ответственность, если она активна, стремится погасить, компенсировать негативное, рентоориентированное поведение агентов публично-властных структур и блокировать на этой основе развитие неэффективных институтов. Соответственно, если ретроспективная ответственность пассивна, то агенты публично-властных структур получают свободу деятельности, что благоприятствует росту их оппортунистического поведения и, как следствие, формированию неэффективных институтов. Основными формами проявления неэффективности институтов выступают бюрократизм и коррупция. Но ни в активном, ни в пассивном своем проявлении ретроспективная ответственность непосредственно не влияет на стимулирование позитивной деятельности, оставаясь тем самым нейтральной к проблеме эффективности институтов. В качестве примера можно привести ситуацию в Евросоюзе, где евро-бюрократы и национальные чиновники не могут договориться о стра-

тегии общих реформ, требующих перспективной ответственности, несмотря на высокий уровень развития правосознания, демократических традиций и правовых процедур, стимулирующих посредством механизмов ретроспективной ответственности за нарушения норм правил игры.

Стимулирование позитивной деятельности публично-властных структур, ориентированной на осуществление принятых обязательств, обязанностей и достижение поставленных целей, связывается с перспективной ответственностью. Активность перспективной ответственности в публично-властных структурах будет способствовать росту производительного труда их агентов и укреплению эффективных институтов. Если же перспективная ответственность будет пребывать в публично-властных структурах в пассивном состоянии, то это приведет к значительному снижению уровня позитивной деятельности их агентов по решению социальных задач, что скажется на падении эффективности институтов. Низкая эффективность институтов выражается в не достижении плановых индикаторов и не выполнении взятых обязательств агентами публично-властных структур, связанных с ростом благосостояния в обществе. При этом перспективная ответственность, активна она или пассивна, непосредственно не влияет на уровень негативной деятельности агентов публично-властных структур, не затрагивая напрямую процессы формирования неэффективных институтов в обществе. Так, например, в современном Китае созданы «сильные» механизмы перспективной ответственности публично-властных структур перед принципалом (коммунистической партией Китая) за благосостояние населения и развитие экономики на подконтрольных им территориях, но сами по себе они не могут компенсировать высокий уровень коррупции, бюрократизма и преступности.

Нормы правил игры с ретроспективной ответственностью ориентированы на уменьшение количества нарушений установленных правил со стороны публично-властных структур и их субъектов, но сами по себе не могут способствовать реализации их активного социально полезного действия. За наличие и эффективность последнего отвечают нормы правил игры с перспективной ответственностью, которые, в свою очередь, не гарантируют от нарушения публично-властными структурами и их субъектами норм правил игры с ретроспективной ответственностью, требующих пассивного поведения. Воспроизводство не-

эффективных институтов в обществе связано с состоянием ретроспективной ответственности власти, а развитие эффективных институтов зависит уже от качества ее перспективной ответственности. Понимание диалектической взаимосвязи и «компетенции» форм ответственности имеет большое эвристическое значение и содержит потенциал именно для изучения закономерностей и особенностей воспроизводства эффективных и неэффективных для роста благосостояния населения общественных институтов.

Таким образом, устойчивое и долгосрочное развитие обществ возможно лишь при активности и сбалансированности обеих форм ответственности власти — ретроспективной и перспективной, регулирующих посредством санкций и поощрений неэффективную и эффективную, с позиции общества, деятельность власти.

#### **Институциональные экстерналии ответственности власти в монопольных механизмах воспроизводства норм правил игры**

В условиях монопольного режима воспроизводства институциональных транзакций публично-властные структуры и их агенты получают контроль над формированием и спецификацией норм правил игры в обществе [10, 11]. На этой основе можно сформулировать гипотезу, согласно которой в условиях институционального монополизма будет наблюдаться неоптимальный, с позиции общества, отбор норм правил игры, порождающий отрицательные и положительные экстерналии в институциональных транзакциях. По аналогии с рыночными внешними эффектами, данные экстерналии определим как институциональные внешние эффекты. Институциональные экстерналии представляют собой неучтенные, с позиции общества и третьих лиц, издержки и выгоды от институциональных транзакций.

Отрицательные институциональные внешние эффекты проявляются в излишнем и дублирующем, не подкрепленном спросом со стороны общества предложении со стороны публично-властных структур управомочивающих и запретительно-ограничительных норм правил игры. Управомочивающие и запретительно-ограничительные нормы правил игры с ретроспективной ответственностью носят интровертивный характер и направлены на функционирование публично-властных структур. В качестве примеров выступают нормы, определяющие регламенты, лицензии, серти-

фикуты, инструкции, стандарты, визы, формальные индикаторы, статусы и структуры.

Равновесие при реализации отрицательных институциональных экстерналий воспроизводства норм правил игры устанавливается при равенстве предельных частных издержек и предельных общественных выгод, что ведет к перепроизводству управомочивающих и запретительно-ограничительных норм правил игры с ретроспективной ответственностью. Как результат, происходит рост неэффективности публично-властных структур, что ведет к общественным потерям, которые обусловлены отставанием величины предельных частных издержек от уровня предельных социальных издержек.

Управомочивающие и запретительно-ограничительные нормы правил игры стимулируют агентов публично-властных структур ретроспективной ответственностью за нарушения установленных правил. В этом положении предельные частные издержки публично-властных структур и их участников оказываются ниже предельных общественных потерь на величину предельных внешних издержек. Такие последствия обусловлены тем, что агенты публично-властных структур не несут персональной ответственности, а соответственно, и полных издержек за конечную реализацию норм правил игры с ретроспективной ответственностью.

Издержки от использования норм правил игры с ретроспективной ответственностью по стимулам реализации для агентов публично-властных структур *ex ante* являются не актуализированными. Реализация норм правил игры с ретроспективной ответственностью активизируется лишь в случае нарушения тех или иных правил (*ex post*), требуя от субъектов публично-властных структур пассивного поведения, направленного на воздержание от нарушения управомочивающих и запретительно-ограничительных норм. При этом не принятые агентами публично-властных структур издержки от использования норм правил игры с ретроспективной ответственностью трансформируются в социальные потери. Такие издержки целиком перекладываются на третьих лиц — общество, социально уязвимые группы и рядовых пользователей норм правил игры, являющихся аутсайдерами по отношению к структуре власти, легитимность и легальность которой ими же и обеспечена через систему прямых и косвенных выборов.

Управомочивающие и запретительно-ограничительные нормы правил игры, по своей

сути, являются бюрократическими и носят потенциально коррупциогенный характер<sup>1</sup>, создавая экономические условия для изъятия институциональной ренты в разных формах посредством нарушений правил.

Положительные институциональные внешние эффекты характеризуются недопроизводством и сворачиванием со стороны публично-властных структур части позитивно-обязывающих норм правил игры. Позитивно-обязывающие нормы правил игры с перспективной ответственностью имеют экстравертивный характер, когда действие направлено вовне публично-властных структур, на их клиентов — социальные системы разного уровня. Репрезентативными примерами, содержащими позитивно-обязывающие нормы правил игры с перспективной ответственностью, являются различные социальные программы, экологические и инновационные проекты, сущностные индикаторы, императивные статусы и т. д. Позитивно-обязывающие нормы правил игры с перспективной ответственностью непосредственно влияют на показатели уровня и качества жизни населения.

При положительных институциональных экстерналиях в воспроизводстве норм правил игры равновесие достигается при равенстве предельных частных выгод и предельных социальных издержек, что обуславливает хроническое недопроизводство позитивно-обязывающих норм правил игры с перспективной ответственностью. Падение эффективности в функционировании публично-властных структур приводит к общественным потерям, которые обусловлены отставанием величины предельных частных выгод от уровня предельных социальных выгод.

Позитивно-обязывающие нормы правил игры стимулируют агентов публично-властных структур перспективной ответственностью на (и за) исполнение целей, обязанностей и обязательств. Наличие императива перспективной ответственности объективно снижает предельные частные выгоды публично-властных структур и их агентов от реализации позитивно-обязывающих норм правил игры. В данном случае предельные социальные выгоды превышают предельные частные выгоды публично-властных структур и их участников на величину предельных внешних выгод<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Логическое уравнение коррупции, характеризующее основные условия ее воспроизводства, Р. Клитгаард показал следующим образом: «коррупция = монополия + свобода действий — подотчетность» [20].

<sup>2</sup> Государственной Думой был рассмотрен и отклонен

По механизму стимулирования реализации издержки от использования позитивно-обязывающих норм правил игры с перспективной ответственностью для агентов публично-властных структур *ex ante* носят актуализированный и конкретный характер, в отличие от издержек норм правил игры с ретроспективной ответственностью. Причем реализация позитивно-обязывающих норм правил игры с перспективной ответственностью требует от субъектов публично-властных структур активного поведения, ориентированного на осуществление позитивных действий в рамках принятых целей, обязанностей и обязательств. Поэтому издержки от осуществления позитивно-обязывающих норм правил игры с перспективной ответственностью для публично-властных структур и их субъектов выше затрат от использования норм правил игры с ретроспективной ответственностью.

Недопроизводство позитивно-обязывающих норм правил игры с перспективной ответственностью также способно формировать экономические условия для извлечения форм институциональной ренты посредством присвоения сэкономленных бюджетных ресурсов и трудовых затрат чиновников.

Таким образом, субъекты публично-властных структур, пораженных различными формами институционального монополизма, экстернализируют издержки ответственности на общество и социально уязвимые группы, максимизируя свою полезность, что позволяет им извлекать институциональную ренту (факторный доход всего общества) в разных формах посредством бюрократизма и коррупции, лоббируя группы специальных интересов.

### Историческая ремарка: эволюция форм ответственности власти

Если посмотреть на исторический процесс развития обществ с позиции экономической теории ответственности публично-властных

уже в первом чтении проект Федерального закона «Об ответственности органов федеральной исполнительной власти за обеспечение конституционного права граждан Российской Федерации на достойную жизнь и свободное развитие», в котором предполагалось закрепить обязанность Президента России принять решение об отставке Правительства, ответственности руководителей исполнительных органов государственной власти в случае недостижения согласованных с основными общественными объединениями показателей уровня жизни населения. При этом отсутствует сам термин «ответственность государства», что, как подчеркивает Н. А. Кирилова, «свидетельствует о скрытом стремлении государства ответственности избежать» [8, с. 92-95].

структур, то можно заметить постепенную эволюцию ее форм. Первобытные сообщества людей, естественно живущие по принципам «синкретичной ответственности»<sup>1</sup>, кровной мести и талиона, начав формировать древние цивилизации, основанные на жесткой и иерархической монополии власти, подверглись сильнейшему воздействию институциональных экстерналий.

В условиях монополизма публично-властных структур, порождающего институциональные экстерналии, правителям и элитам было выгодно использовать преимущественно ретроспективную форму ответственности власти, налагая табу и санкции за нарушения норм обычаев и традиций поведения в обществе. Причем по причине ограниченности ресурсов позитивные стимулы были менее распространены, реализуясь посредством механизма иерархической дискриминации. В свою очередь, нормы правил игры с перспективной ответственностью власти выступали ядром институционального торга и контракта между субъектами верховной власти и элитами, не распространяясь на подавляющую часть общества. Таким способом элиты стремились ограничить доступ населения к большинству публичных благ того времени, которые считались привилегией и источником ренты<sup>2</sup>. Поэтому нормы с перспективной ответственностью власти находились в зачаточном состоянии, локализуясь в сфере управления обществом, строительства крупных инфраструктурных объектов, ведения войн, проведения праздников и обрядов.

Таким образом, в мифах, религиозных и светских источниках права зарождающихся обществ стали доминировать нормы с ретроспективной ответственностью власти за нарушения правил игры. В подтверждение можно привести самые разные нормативные тексты — от Книги мертвых, Вед, Библии, Талмуда, Законов Хаммурапи, Законов Ману, Дхаммапада, Артхашастра, Дао дэ цзин, Законов XII таблиц, Корана до Варварских правд и Русской Правды, а также многих более поздних источников права разных обществ.

Институциональная система, основанная на ретроспективной ответственности власти,

<sup>1</sup> Ситуация, при которой ретроспективная и перспективная ответственность не расчлениются в нормах правил игры, формируя моноответственность субъектов за свою деятельность, причем в древних обществах она зачастую носила субсидиарный характер внутри членов общины.

<sup>2</sup> Близкая идея, но вне проблематики исследования ответственности власти, высказана при описании логики естественного государства Д. Норта и др. [9, с. 63-69].

позволяла формирующимся элитам сохранять ренты и стабильность в жизни общества на долгие годы с учетом сложившихся в период неолитической революции простого разделения труда, примитивного уровня развития технологий и жесткой социальной иерархии. Развитие государственно организованных обществ требовало от элит воспроизводства для населения лишь «защитных услуг» в виде правопорядка и безопасности. Такая логика подтверждается историческими фактами, описывающими, как молодые общества на первых стадиях развития государственности активно задействуют охранительную функцию права при слабом использовании его регулирующей функции. В истории государственности ранних обществ практически повсеместно доминируют нормы уголовного, административного и гражданского права.

Начиная с периода промышленной и последующих буржуазных революций постепенное усиление институциональной конкуренции, НТП и увеличение роли позитивных стимулов в ответственности публично-властных структур повлекло расширение перспективной ответственности власти — от обслуживания узких интересов элит до широких интересов всего общества. Балансирование ретроспективной и перспективной ответственности власти достигалось посредством комплексного использования охранительной и регулирующей функций права в обществе. Поэтому агенты публично-властных структур были вынуждены брать на себя все больше перспективной ответственности за благосостояние населения на подконтрольных им территориях. В итоге в развитых обществах со сбалансированной ответственностью власти широкая номенклатура публичных благ — от образования и здравоохранения до социальных и экологических гарантий — стала доступной для подавляющего числа людей, что уменьшило источники ренты для элиты. В XX в. активное развитие в разных обществах получили отрасли трудового, антимонопольного, экологического, интеллектуального и социального законодательства, содержащие большое количество норм с перспективной ответственностью власти.

Таким образом, история развития различных обществ сопровождалась постепенным усилением роли перспективной ответственности публично-властных структур за благосостояние населения своих территорий, выравнивая относительную структуру ответственности власти.

### Принципы ответственности власти

Преодоление безответственности в деятельности агентов публично-властных структур требует последовательного и настойчивого культивирования в обществе принципов ответственности и возможно на основе следования ключевых институциональных акторов одному из самых древних правил человеческого поведения. В истории развития цивилизации оно высказано как фундаментальная идея «золотого правила» нравственности, издревле известное во многих религиозных и философских учениях разных обществ в виде морального призыва к внутренней ответственности людей.

Основополагающий этический «закон» в позитивной формулировке содержит в себе призыв к благодеянию (активирует перспективную ответственность) и может быть записан следующим образом: поступайте по отношению к другим так, как вы хотели бы, чтобы другие поступали по отношению к вам. Отрицательная версия этого правила строится по принципу «не навреди» (акцентирует ретроспективную ответственность): не поступайте по отношению к другим так, как вы не хотели бы, чтобы другие поступали по отношению к вам. И. Кант логически обобщил данные принципы в качестве «категорического императива» поведения: «Поступай только согласно такой максиме, руководствуясь которой ты в то же время можешь пожелать, чтобы она стала всеобщим законом» [5].

Без внутреннего этического основания, поддерживающего необходимую мотивационную настройку, легальные механизмы ответственности власти никогда не будут в достаточной степени легитимными, а значит и структура выгод и издержек субъектов ответственности не будет оптимальной, с позиции общества, при формировании условия воспроизводства оппортунизма и коррупции. Главная сложность в реализации «золотого правила» нравственности состоит в том, что люди склонны делать для себя исключения, порождающие злоупотребления властью. При этом «золотое правило» нравственности с позиции управления является одной из возможных стратегий поведения акторов, которая описывается с помощью модели кооперативной игры — «дилемма заключенных». Особенность данной игры в том, что «золотое правило» нравственности в полной мере может быть реализовано лишь на индивидуальном уровне горизонтального взаимодействия акторов и при наличии доверия между «игроками», что само по себе уже очень затруднительно для институтов власти.



16. *Becker Gary S.* 'Crime and Punishment. An Economic Approach', 76 // *Journal of Political Economy.* — 1968. — P. 169-217.
17. *Herzberg F., Mausner B., Snyderman B.* The Motivation to Work. [Reprinted as management classic with a new introductory chapter, 1959, Transaction Publishers (Rutgers University)]. — New York: John Wiley & Sons. 1993.
18. *Herzberg F. I.* Work and Nature of Man. — New York: Thomas Crowell, 1966.
19. International Monetary Fund. [Electronic resource]. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/weoselgr.aspx> (дата обращения: 21.03.2013).
20. *Klitgaard R.* Gifts and Bribes / *Zeckhauser R. J.* (Eds) Strategy and Choice. — Cambridge: MIT Press. 1991.

УДК 338

**Ключевые слова:** публично-властные структуры, ретроспективная и перспективная ответственность, дуплекс-эффект, экстерналии