

Т.В. ГОЛИКОВА, к.э.н., ст.н.с.,

В.П. МЕЛЬНИК, к.э.н., ст.н.с.

ГУ «Институт экономики и прогнозирования НАН Украины»

## ФАКТОР ИНФОРСМЕНТА ПРАВИЛ ХОЗЯЙСТВОВАНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ КАЧЕСТВА ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СРЕДЫ ЭКОНОМИКИ

*Исходя из утверждения о том, что качество институциональной среды экономики определяется не только содержанием самих правил хозяйствования, но и эффективностью инфорсмента этих правил, анализируются ключевые вопросы теории осуществления хозяйственного инфорсмента. В качестве оператора инфорсмента правил хозяйствования рассматривается государство. Основываясь на предпосылке доброжелательного государства, анализируется его функция предотвращения проявления и компенсации нежелательных (вредных) эффектов, порождаемых деятельностью экономических агентов. Классифицируются типы таких внешних эффектов и предлагаются соответствующие механизмы их интернализации.*

**Ключевые слова:** качество институциональной среды экономики, инфорсмент правил хозяйствования, негативные внешние эффекты, инспектор, нарушитель, санкции, технология контрольно-надзорной деятельности, ошибки при назначении санкций.

В современном теоретико-экономическом анализе уже, пожалуй, считается общепризнанным, что продуктивность любой национальной экономики (производство реального валового внутреннего продукта – ВВП) и характер ее динамики (темпы роста или спада) являются функциями от качества институциональной среды хозяйствования, существующей в соответствующей стране. Так, например, по расчетам экспертов Высшей школы экономики (г. Москва, Россия), рост индекса качества институтов на 1 балл добавляет темпам роста национальной экономики минимум 0,31 процентных пункта в год. К тому же, как было установлено, эффект от ускоренной модернизации институциональной среды хозяйствования, понимаемой в смысле повышения качества последней, оказывается намного большим: интенсивные реформы институциональной среды хозяйствования, нацеленные на повышение её качества, могут добавить росту национальной экономики до 1,1 процентных пункта [1].

Если исходить из утвердившегося в нео-

институциональном направлении теоретико-экономического анализа понимание институтов как создаваемых людьми «правил игры» в обществе [2, с. 17] (неформальных и формальных правил их взаимодействий) и механизмов обеспечения действенности этих правил [3, с. 307] (механизмов принуждения к соблюдению указанных правил), то можно констатировать, что качество институциональной среды хозяйствования в любой стране в конечном счете определяется двумя ключевыми факторами: во-первых, содержанием самих «правил игры», сформированных в соответствующей национальной экономике, и, во-вторых, эффективностью механизмов инфорсмента этих правил (механизмов обеспечения их соблюдения).

Даже независимо от содержания самих указанных правил – способствуют ли они росту продуктивности национальной экономики или препятствуют – способ организации и осуществления их инфорсмента сам по себе может оказывать как позитивное, так и негативное воздействие на эффективность использования ресурсов в хозяйствовании. Поэтому проведение сравнительного анализа различных способов организации и осуществления инфорсмента устанавливаемых в экономике «правил игры» на предмет влияния этих способов на указанную эффективность представляется весьма важным для теоретического обеспечения решения задачи повышения качества институциональной среды хозяйствования.

Несмотря на то, что вопросы организации и осуществления указанного инфорсмента является предметом многолетнего обсуждения в мировой научной экономической и юридической литературе (см., например, публикации Г.Беккера и Дж.Стиглера [4], Дж. Хэя и Э. Шлейфера [5], У. Ландеса и Р. Познера [6, 7], М. Полинского [8], Н. Гароупа [9], Р. Кутера [10], К. Менара [11], П. Крючковой и С. Авдашевой [12], В Тамбовцева [13], А. Шаститко [14, 15]), в исследованиях украинских институциональных экономистов они фактически не затрагиваются при том, что в украинской эко-

© Т.В. Голикова, В.П. Мельник, 2013

номике, как представляется, существует достаточно высокий спрос на решение проблемы повышения эффективности инфорсмена хозяйственного законодательства.

В связи с этим целью данной работы является рассмотрение основных положений теории хозяйственного инфорсмена, касающихся его организации и осуществления государством, поскольку в этом деле, как известно, оно играет ключевую роль в силу того, что организация и осуществление контрольно-надзорной деятельности (КНД) в экономике считается базовой хозяйственной функцией государства, вытекающей из его природы как особой управленческой структуры, которую отличает универсальный характер и возможность легитимного применения насилия для реализации властных полномочий [16].

В рамках представленного ниже анализа мы будем исходить из предпосылки, что государство преследует цели максимизации общественного благосостояния (или стоимости), то есть является доброжелательным. Эта предпосылка, конечно же, может быть оспорена исходя из наблюдаемых фактов противоположного поведения многих государств, однако недоброжелательные (хищнические) государства, занимающиеся преимущественно или даже только перераспределительной деятельностью, являются, скорее всего, относительно недолгоживущими феноменами (вследствие межгосударственной конкуренции) [2]. Поэтому выводы, которые формулируются на базе упомянутой предпосылки, хотя и не будут носить характера всеобщих, имеют тем не менее достаточно широкую область применения.

Любое действие любого экономического агента либо их взаимодействие порождает наряду с ожидавшимися и/или планировавшимися последствиями также и разнообразные внешние эффекты (экстерналии). Как известно, внешние эффекты, то есть unplanned последствия предпринимаемых действий, невозможны в условиях полноты и бесплатности информации, которой располагают указанные агенты при принятии решений, и неограниченных возможностей осуществления расчетов, логических выводов и т.п. Напротив, внешние эффекты не могут не возникать в условиях ограниченной рациональности экономических агентов, располагающих на момент принятия каждого решения неполной и неточной информацией, а также неспособных предвидеть все последствия своих поступков. Поскольку расширение возможностей прогноза послед-

ствий предпринимаемых действий связано с издержками, нацеленными на сбор данных и их обработку, которые должен понести субъект действия, можно говорить о существовании некоторого оптимума незнания для каждого отдельного субъекта, определяемого из условия равенства предельных издержек на производство дополнительных знаний и предельных выгод от такого производства. Однако распределение ресурсов, обусловливаемое достижением совокупности таких оптимумов, вовсе не обязательно должно быть и социально оптимальным, поскольку некоторые из непредвиденных последствий могут быть настолько вредны, что соответствующий ущерб значительно перекроет сумму локальных выгод (экономии) от ограничения издержек на сбор и переработку информации.

Поэтому деятельность государства (и других организаций и индивидов), направленная на предотвращение или сдерживание вредных последствий частных действий, является производительной, способствующей созданию стоимости (если только ресурсы, направляемые на такое сдерживание или предотвращение, не чрезмерны: соответствующие издержки меньше, чем ожидаемые выгоды) [7]. Более того, экономический смысл имеет и деятельность по вознаграждению субъектов, чьи действия приносят положительные последствия: ведь объемы их деятельности, не порождающей дополнительное вознаграждение, могут оказаться меньшими, чем они должны были бы быть с точки зрения общественного оптимума, так что выявление положительных последствий и регулирование трансфертов их производителям со стороны адресатов могут повысить общественное благосостояние (опять-таки, если издержки таких действий не будут чрезмерными).

Можно очертить следующую логику преодоления (или смягчения) названных проблем. Во-первых, это выявление связей и зависимостей между действиями, условиями, последствиями действий и улучшением информированности экономических агентов относительно указанных моментов. Однако только улучшения информированности мало для того, чтобы избежать возможных негативных последствий, – нужны также и стимулы, которые способствовали бы принятию решений, являющихся эффективными не только в частном, но и в социальном аспекте. Такие стимулы возникают, если внешние эффекты действия интернализируются, то есть переносятся (пол-

ностью или частично) на субъекта действия. Только тогда принятие во внимание дополнительной информации становится выгодным ему.

Поэтому, во-вторых, вводятся правила действий – нормативные модели поведения экономических агентов, следуя которым они не будут порождать негативных внешних эффектов или, по крайней мере, компенсировать их соответствующим адресатам из получаемой дополнительной прибыли (выгоды). Однако следование правилам может быть "автоматическим" только в тех случаях, когда оно представляется выгодным адресату правила с учетом его ограниченных знаний и возможностей предвидения последствий своих действий.

Тем самым, в-третьих, возникает необходимость в принуждении экономических агентов к исполнению правил, сутью которого и является целенаправленное возложение на них особого вида издержек – санкций за нарушение правил. Санкции, таким образом, выступают способом интернализации негативных внешних эффектов, которые неизбежно возникнут, если адресат правила его нарушит.

При этом важно подчеркнуть, что если негативные внешние эффекты обуславливаются существованием и действием естественных закономерностей (например, выпуск продукции по определенной технологии в соответствии, с естественно-научными закономерностями обязательно сопровождается возникновением отходов, которые «потребляются» другими индивидами, то есть загрязнением окружающей среды), то санкции обуславливаются введением искусственных закономерностей – правил, благодаря которым отрицательная полезность, равная по величине создаваемому отрицательному внешнему эффекту, начинает «потребляться» производителем такого эффекта. Подобное сходство законов природы и правил не удивительно: ведь и те, и другие имеют одинаковую логическую структуру «если – то». Только в первом случае это логическое и причинное следование определяется объективными механизмами, а во втором – вводится по воле людей и опосредуется их целенаправленными действиями.

Это означает, что введение правила (или регуляции) будет действенно в аспекте предотвращения вредных действий субъекта в том случае, если величина санкции будет равна величине отрицательного внешнего эффекта. Если санкция будет чрезмерной, то деятельность, сопровождающаяся отрицательными

внешними эффектами, будет осуществляться в масштабах, меньших, чем общественно оптимальные; если же санкции будут малы, субъект будет осуществлять свои действия в масштабах более значительных, чем общественно оптимальные.

Разумеется, речь не идет о точном численном равенстве, поскольку подсчет внешних эффектов представляет собой обычно непростою задачу, а величина отрицательной полезности санкции, «потребляемая» нарушителем правила, может существенно варьировать от агента к агенту при одной и той же санкции. При этом речь должна идти о примерном равенстве, или соответствии – равенстве, признаваемом таковым большинством адресатов правила. Подобную величину санкции можно назвать справедливой величиной.

Целенаправленность санкций означает, что они являются результатом специализированной деятельности индивидов – инспекторов, задачей которых и является надзор за соблюдением правил. Надзор как процесс (или вид деятельности) предполагает, что инспектор должен осуществлять следующие виды действий:

- 1) наблюдать за поведением адресатов правила в регулируемых ситуациях;
- 2) идентифицировать нарушения правила, то есть отклонения поведения от нормативной модели;
- 3) идентифицировать нарушителя правила;
- 4) соотносить выявленное нарушение с той или иной санкцией;
- 5) налагать санкцию на нарушителя (либо сообщать о нарушении другим индивидам – экзекуторам, специализирующимся на применении наказаний; при этом взаимодействие инспекторов и экзекуторов может опосредоваться также и судом – органом, призванным разрешать конфликтные ситуации между нарушителем и инспектором).

Первые четыре этапа представляют собой процессы сбора и обработки данных и как таковые могут осуществляться с ошибками. Это означает, что величина санкций для нарушителя, принимаемая им в расчет при принятии решения, всегда является ожидаемой величиной, равной произведению номинального штрафа на четыре вероятности, строго меньшие 1; (1) вероятность  $P_1$  того, что его поведение будет наблюдаться инспектором; (2) вероятность  $P_2$  того, что инспектор обнаружит нарушение правила; (3) вероятность  $P_3$  того,

что инспектор обнаружит нарушителя и нарушение будет приписано именно нарушителю правила (который действительно его нарушил); (4) вероятность  $P_4$  того, что инспектор правильно квалифицирует нарушение и определит адекватную санкцию.

Указанные вероятности зависят от различных факторов. Вероятность  $P_1$  возрастает с увеличением числа инспекторов, то есть издержек на содержание соответствующего персонала. «Идеальным» здесь является случай, когда за каждым адресатом правила постоянно наблюдает приданный ему инспектор, но, как нетрудно заметить, издержки такого варианта обычно запретительно высоки. Кроме того, при подобной индивидуализации надзора повышается вероятность коррупционного сговора индивида и инспектора.

Вероятность  $P_2$  тоже растет с увеличением числа инспекторов, однако зависит и от внимательности их наблюдения, то есть от величины усилий, которые предпринимает инспектор. Данная величина, в свою очередь, связана с оплатой труда инспектора. Кроме того, эта вероятность зависит также и от самого правила: если его формулировки таковы, что нарушением признается легко наблюдаемое действие, эта вероятность повысится, если же нарушением считается даже практически неразличимое отклонение, значительная часть действий, которые формально являются нарушениями, останется незамеченной.

Вероятность  $P_3$  зависит от величины усилий инспектора, то есть от оплаты его труда, а также от степени оснащенности его различными техническими средствами поиска и идентификации нарушителя. Кроме того, на эту вероятность существенное влияние оказывают правила, в соответствии с которыми действуют сами инспекторы; ведь даже в случае правильного установления нарушителя и у инспектора, и у нарушителя есть возможность заключить частное соглашение, в результате которого нарушитель избежит санкции, а инспектор получит частный доход, то есть взятку.

Для выявленного нарушителя выгодной будет любая величина взятки, меньшая, чем официальная санкция. Для инспектора выгодной будет любая величина взятки, превышающая его потенциальные (ожидаемые) издержки, которые возникнут вследствие обнаружения факта взятки, причем для него теперь уже как нарушителя правил инспекционной деятельности справедливы с соответствующими

изменениями все сформулированные выше (а также и ниже) положения о вероятностях, влияющих на принимаемые в расчет издержки. Если пересечение указанных числовых лучей не пусто, акт коррупции произойдет, и наказание не будет применено к нарушителю несмотря на то, что он будет установлен.

Вероятность  $P_4$  характеризует две возможности: (а) санкция будет определена неправильно в сторону увеличения (как если бы проступок был серьезнее, чем в действительности) и (б) санкция будет определена неправильно в сторону уменьшения. Вариант (а) представляется более вероятным *ex ante*, поскольку он увеличивает шансы того, что переговорное множество коррупционных отношений окажется не пусто, так что *ex post* более вероятен вариант (б).

Как с очевидностью следует из приведенных оценок, произведение рассмотренных вероятностей может быть весьма близким к нулю, так что ожидаемые издержки нарушителя правил при разумных номинальных величинах санкций могут быть очень маленькими, что обусловит масштабные нарушения вводимых правил. Поэтому общественно желательным становится существенное (с учетом издержек) повышение перечисленных вероятностей.

Почему желаемого результата в форме сдерживания нарушений государство обычно не пытается достичь путем соответствующего увеличения номинальных размеров санкций? Ведь для повышения ожидаемых издержек нарушителя изменение вероятности и изменение номинала санкции вполне взаимозаменяемы, причем последнее гораздо дешевле для государства, чем улучшение работы инспекторов. Как представляется, ответ следует искать не в сфере экономики, а в области социальной психологии: чрезмерно жесткая санкция, примененная к обнаруженному нарушителю (одному из множества не обнаруженных), воспринимается массовым сознанием как несправедливая со всеми вытекающими отсюда для государства негативными последствиями [17].

Поэтому на практике все осуществляется иначе. Поскольку правила, согласно нашим предпосылкам, вводятся для избежания негативных внешних эффектов, то надзор можно устанавливать не за соблюдением правил как таковых, то есть *ex ante*, а за самими негативными внешними эффектами, то есть *ex post*.

Преимущество у такого механизма, очевидно, может быть несколько. Во-первых, ис-

ключаются издержки обнаружения нарушения: негативное воздействие, если оно кем-то ощущается, уже обнаружено, что сразу делает Р равной 1. Во-вторых, контроль негативных воздействий может осуществляться без специальных издержек (фактически бесплатно) множеством заинтересованных субъектов и не сводится к специализированной деятельности инспекторов. В-третьих, индивида, которому нанес ущерб негативный внешний эффект, нельзя подкупить в общепринятом смысле слова: приемлемая для него «взятка», полученная от производителя негативного внешнего эффекта, будет ничем иным, как частной компенсацией нанесенного вреда, частным улаживанием конфликта; посредством такой «взятки» соответствующий внешний эффект интернализируется, что и обеспечивает социально желательное сдерживание вредной активности. В-четвертых, специализированный (дорогостоящий для государства) контроль может быть существенно сокращен по масштабам и сведен к контролю ситуации, где (1) налицо ущерб, но неизвестен виновник; (2) виновник и жертва не в состоянии договориться между собой о взаимоприемлемой компенсации. Ясно, что в подобных ситуациях становятся равными единице две или три соответственно из четырех упомянутых выше вероятностей.

Такой механизм, как легко видеть, будет полностью частным (поиск виновника может осуществляться частными агентствами), и жертва станет обращаться к услугам государственного суда, если только имеющиеся возможности (например, третейский суд) не позволят ей компенсировать причиненные и понесенные издержки. Опыт, однако, показывает, что подобные механизмы в роли единственного способа интернализации негативных внешних эффектов в современных обществах не встречаются, хотя они есть практически везде как подсистемы более широких чисто государственных и весьма дорогостоящих механизмов такой материализации. Объяснение этому следует искать в существовании различных типов внешних эффектов.

Рассмотрим более подробно возможные ситуации с внешними эффектами. Во-первых, упомянутые выше внешние эффекты могут существенно различаться по своим масштабам (охвату или "затрагиванию" других агентов). Во-вторых, они могут различаться по силе или интенсивности влияния, то есть величине создаваемых издержек или выгод для их адресатов. Если выделить по каждому из последних двух признаков по три градации (малый – средний – сильный), то можно сформировать следующую теоретическую типологию значимости внешних эффектов (см. табл.).

Таблица

Типология внешних эффектов по значимости

		Интенсивность влияния		
		Слабая	Средняя	Сильная
Масштаб влияния	Малый (один или несколько агентов)	1.1	1.2	1.3
	Средний (группа агентов)	2.1	2.2	2.3
	Большой (экономика или её сектор)	3.1	3.2	3.3

1.1. Слабое влияние действия на одного или нескольких агентов означает, что такой внешний эффект фактически никем не фиксируется, он неразличим (в том смысле, что издержки его различения оказываются выше, чем выгода от его выделения из текущей массы событий, в которую «погружен» адресат или «потребитель» такого эффекта). Можно сказать, что соответствующее действие или взаимодействие является полностью частным, имеющим какое-либо значение только для его непосредственных участников, так что государственное участие в урегулировании взаи-

модействий в данной ситуации оказывается излишним.

1.2. Средняя степень воздействия на одного или нескольких агентов порождает заинтересованность последних в соответствующем действии и реакцию вовлечения либо избегания (в зависимости от знака эффекта). Положительный внешний эффект может стать импульсом для включения затронутых индивидов в его повторение, отрицательный – послужить основой конфликта. В любом случае данный тип можно охарактеризовать как область стратегического поведения субъекта действия и его

«партнеров».

1.3. Случай сильного влияния действия на одного или нескольких агентов в принципе ничем не отличается от предыдущего, за исключением уровня значимости соответствующих положительных или отрицательных последствий. Сильное положительное влияние будет рассматриваться его адресатом как неожиданный подарок судьбы, сильное отрицательное – неизбежно породит конфликт между адресатом (жертвой) и виновником (виновниками) нанесенного ущерба.

Такой конфликт в принципе может разрешаться частным образом, путем переговоров между агентом, причиняющим ущерб, и жертвой или посредством частного принуждения (насилия). Однако и в том, и в другом случае результат будет зависеть от неравномерности в распределении переговорной силы или потенциала насилия, которые обусловлены случайными или историческими обстоятельствами, не связанными с эффективностью распределения ресурсов. Иными словами, полностью частное улаживание подобных конфликтов вряд ли способно обеспечить эффективность использования ресурсов.

Именно такого рода ситуации представляют собой предмет специальной области права – законодательства о непреднамеренном причинении ущерба для случаев, когда урон понесло имущество гражданина (деликатное право), а в случаях нанесения ущерба жизни или здоровью гражданина – также и уголовного права. При отсутствии государственного вмешательства в конфликтные ситуации ущерб сам по себе можно в принципе компенсировать за счет страховых механизмов, однако сдерживания производства негативных внешних эффектов при этом не происходит.

Нужно заметить, что правовое регулирование упомянутыми средствами не распространяется на случаи, в которых отрицательные внешние эффекты порождены действиями субъекта или субъектов на рынке и носят денежный характер, то есть выражаются в снижении доходов или росте издержек одного агента по причине реализации той или иной конкурентной стратегии другого агента. Если такая стратегия имела характер добросовестной конкуренции, понесенный ущерб (вплоть до банкротства) не становится основанием для судебного улаживания конфликта. В рамках принятой здесь предпосылки доброжелательного государства объяснением подобной асимметрии служит то обстоятельство, что по-

зитивные последствия добросовестной конкуренции (то есть функционирование рынка, эффективно распределяющего ресурсы посредством ценового механизма) существенно превышают частные негативные последствия для проигравших конкурентов.

2.1. Ситуация слабого воздействия на определенную группу агентов, каждый из которых его практически не ощущает, близка к ситуации 1.1, так что здесь государственное вмешательство с экономической точки зрения неоправданно.

2.2 Средняя сила воздействия на некоторую группу агентов характерна для «пограничных» ситуаций – таких, где государственное вмешательство может быть как оправданным, так и неоправданным. С одной стороны, если (отрицательное) влияние на каждого из членов группы невелико, то издержки коллективного действия, необходимые для организации совместного ответа причинителю ущерба, могут превысить величину ущерба, так что с частной точки зрения предпочтительно не реагировать на подобный внешний эффект. С другой стороны, сумма частных ущербов может оказаться значительной, так что совокупные издержки коллективного действия окажутся оправданными. При этом для каждого из адресатов внешнего эффекта будут выполняться также и условия возникновения проблемы «безбилетника», в силу чего спонтанная самоорганизация противодействия вряд ли произойдет. Поэтому государственное вмешательство в подобных ситуациях требует тщательного анализа и сопоставления перечисленных величин, поскольку, если группа относительно невелика или уже организована (связана отношениями, не имеющими прямого касательства к причиненному ущербу), то упомянутые затруднения могут быть ею преодолены и без государственного вмешательства.

2.3. Ситуация сильного влияния на ограниченную группу агентов, как следует из приведенных выше соображений, мало нуждается в государственном вмешательстве, поскольку значительная интенсивность влияния внешнего эффекта скорее всего позволит этой группе преодолеть проблему "безбилетника" и организовать коллективные действия.

3.1. Слабое воздействие на большую группу агентов с высокой вероятностью будет означать и значительное суммарное влияние на экономику. Поскольку трудности самоорганизации растут с ростом размеров группы, данная ситуация требует урегулирования возмож-

ных конфликтов силами государства.

3.2 – 3.3. Сказанное о ситуации 3.1 тем более относится и к данным двум ситуациям.

Таким образом, клетки 1.3, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3 в таблице представляют собой потенциальные сферы государственного регулирования хозяйственного поведения (за исключением случая денежных внешних эффектов). При этом в ситуациях, относящихся к типу 1.3, инструментом регулирования выступает гражданское (частное) право, в ситуациях типа 2.2 – 2.3 рационально как саморегулирование, так и государственное регулирование, ситуации 3.1 – 3.3 требуют государственного регулирования возможных конфликтных ситуаций.

Теперь на основе проведенной типологизации внешних эффектов мы можем выделить те классы ситуаций, где эффективным может быть надзор за исполнением правил, создаваемых для предотвращения негативных последствий действий, и те классы, где эффективен надзор уже имеющих место негативных последствий действий. Как представляется, такое выделение возможно на основе введения в рассмотрение дополнительного критерия: наличия или отсутствия у производителя негативного внешнего эффекта возможности компенсировать нанесенный ущерб. Если такая возможность имеется, то принуждение виновника к выплате компенсирующих платежей всем пострадавшим плюс компенсация государству понесенных издержек (на выявление виновника, оценку ущерба, поиск пострадавших и т.п.) обеспечивает достаточные стимулы к сдерживанию вредной активности. Если же такой возможности у виновника нет, то упомянутые платежи не создадут соответствующих стимулов к корректному поведению [18].

Здесь важно подчеркнуть, что под возможностями компенсации имеется в виду не просто уровень материальной обеспеченности производителя негативных внешних эффектов. Возможность компенсации связана и со значимостью таких эффектов (соотношением масштабов и интенсивности воздействия на других индивидов), то есть с принципиальной их компенсируемостью. В этой связи целесообразно разделять некомпенсируемые последствия, такие, как гибель людей или невозполнимый ущерб природе, и компенсируемые последствия, связанные с утратой некоторого имущества (включая утрату трудоспособности). Только по отношению к последней разновидности ущербов значимой становится величина богатства виновника ущерба, способ-

ность оплатить восстановление или замену утраченного имущества.

С учетом предшествующего анализа и введенного фактора общая логика разграничения таких форм надзора, как надзор над деятельностью и надзор над последствиями, может быть очерчена следующим образом.

1. Для тех видов деятельности, негативные внешние эффекты которых носят восполнимый характер, а субъекты этой деятельности обычно в состоянии осуществить компенсирующие платежи, рационально организованная контрольно-надзорная деятельность должна охватывать последствия подобной деятельности;

2. Для тех видов деятельности, негативные внешние эффекты которых носят невозполнимый характер либо субъекты которых обычно не в состоянии компенсировать восполнимые ущербы, рационально организованная контрольно-надзорная деятельность должна охватывать подготовку к деятельности и саму деятельность.

В рамках ситуации (1) необходимо различать случаи, когда:

а) число пострадавших невелико, виновник известен и переговорная сила сторон близка: здесь вмешательство государства имеет экономический смысл только при возникновении неразрешимого частным образом конфликта, то есть при прямом обращении пострадавших за поддержкой;

б) число пострадавших невелико, виновник неизвестен или переговорная сила сторон существенно различна, – целесообразно вмешательство государства без прямого обращения пострадавших, поскольку без вмешательства государства интернализации нанесенного ущерба не произойдет;

в) число пострадавших велико (издержки коллективного действия запретительно высоки, самоорганизация невозможна), – безотнositельно к известности или неизвестности виновника и переговорной силе сторон целесообразно вмешательство государства.

В рамках ситуации (2), где надзор имеет предваряющий характер, в основе разграничения возможных случаев лежат уже совсем иные признаки:

а) существуют известные, надежные, экспериментально доказанные причинно-следственные связи между достижением определенного порогового (критического) значения индикаторов какого-либо этапа или вида деятельности и возникновением негативных

внешних эффектов. Здесь временной интервал между моментом достижения критических значений индикаторов и моментом наступления нежелательного события позволяет предотвратить последнее. В этом случае именно такие индикаторы должны составлять предмет постоянного (текущего) надзора, а санкции денежного характера должны применяться к тем субъектам, которые допустили приближение индикаторов к критическому значению. Очевидно, подобная стратегия контроля практически полностью исключает возникновение нежелательных и некомпенсируемых последствий;

б) существует известная, хорошо специфицированная вероятностная связь между величиной индикаторов деятельности и возможным наступлением нежелательного события. В этом случае, очевидно, недопущение критических значений индикаторов не гарантирует от нежелательных последствий, которые с определенной вероятностью могут случиться и при вполне «нормальных» значениях индикаторов деятельности. Здесь штрафы за допущение «подкритических» значений отдельных параметров лишаются смысла, ибо событие обусловливается достижением определенного значения индикаторов в совокупности с влиянием неизвестных или в принципе неуправляемых факторов. Следовательно, если сама деятельность подобного рода признается общественно полезной (необходимой), роль государства должна заключаться в стимулировании субъектов такой деятельности к переходу к иной технологии ее осуществления. Тем самым объектом «экономического давления» государства здесь должны быть не отдельные действия субъекта хозяйственной деятельности (как в предыдущем случае), а применяемая им технология. Иными словами, надзор должен осуществляться на стадии подготовки к деятельности, а не в самом ее процессе; такой надзор оказывается вполне достаточным, если «хорошая» связь между параметрами процесса и последствиями становится фактически известной субъекту деятельности по мере накопления опыта, хотя он может и не быть в состоянии выразить ее в явном виде (феномен «некодируемого знания» – *tacit knowledge*);

в) о какой-либо хорошо специфицированной вероятностной связи между параметрами процесса и вероятностью возникновения негативных внешних эффектов на момент введения надзора не известно, существуют лишь расплывчатые экспертные суждения относи-

тельно такой связи. Другими словами, нельзя даже указать, какие именно параметры определяющим образом воздействуют на вероятность нежелательного события. В этом случае содержание КНД совпадает с ее содержанием для предыдущего случая, однако должно включать принципиально важное дополнение, а именно – постоянный сбор органами надзора статистической информации о возникавших происшествиях, которая охватывала бы все «подозрительные» параметры, и эконометрическая обработка информации, нацеленная на преобразование данной ситуации в предыдущий тип. Именно органы КНД, охватывающие надзором всех субъектов соответствующей деятельности, способны с наименьшими издержками проводить такого рода исследования. Характеризуя контроль и надзор над подготовкой потенциально вредной деятельности, следует остановиться и еще на одном важном моменте. При осуществлении КНД по отношению к некоторой деятельности ответственность в случае возникновения негативных последствий на практике возникает не только для непосредственного виновника, но и для инспектора (надзорного ведомства). Последний естественным образом стремится обезопасить себя от ее наступления, максимизируя число наблюдаемых и контролируемых параметров как подготовки к деятельности (ресурсного потенциала хозяйствующего субъекта), так и самой деятельности (как если бы всегда имел место только первый из рассмотренных трех случаев). Практически всегда в число контролируемых (наблюдаемых) параметров включаются и те, которые в действительности никак не связаны с возможностью возникновения негативных невосполнимых последствий. При этом основанием для санкций (штрафов) становится отклонение от предписанного значения любого из включенного в соответствующее правило параметра безотносительно к его реальному воздействию на вероятность возникновения общественно нежелательных внешних эффектов. Очевидно, что при этом создается множество ситуаций, провоцирующих коррупционные действия.

Из приведенных выше положений с очевидностью следует, что такая практика имеет мало общего с задачами предотвращения возникновения невосполнимого ущерба, для которого только и оправданно применение предваряющего, «входного» контроля, а не контроля последствий. В ее основании, следовательно, лежит не общественный, а частный ин-



терес инспектора (контрольно-надзорных ведомств).

Как было показано выше, КНД, будучи информационной деятельностью, может осуществляться с ошибками. Такие ошибки в конечном счете могут приводить к двум последствиям: (1) отсутствие наказания нарушителя; (2) наказание невиновного. Оставляя в стороне вопрос об умышленности или неумышленности совершения подобных ошибок инспектором, обратим внимание на полное сходство данной ситуации с исходной посылкой нашего анализа, согласно которой любое действие экономического агента сопровождается внешними эффектами.

Ошибочные действия инспектора, очевидно, также порождают внешние эффекты, которые всегда – с общественной точки зрения – являются негативными. Это означает, что ошибочные действия инспектора и по меньшей мере те, которые привели к возникновению неоправданного ущерба у адресата примененной санкции, должны порождать его ответственность перед соответствующим субъектом, то есть инспектор должен компенсировать экономическому агенту нанесенный ущерб.

Возможность реализации на практике этой общей посылки зависит от того, каковы технологии КНД и технология применения санкций к выявленному (ошибочно или безошибочно) нарушителю установленных правил [19]. Ведь если у наказанного нет возможности доказать, что санкция была применена ошибочно, нанесенный ущерб останется некомпенсируемым и сдерживания вредной деятельности (в данном случае – контрольно-надзорной) не произойдет. Поэтому в каждом современном обществе адресатам норм – объектам КНД – в той или иной форме обязательно предоставляется возможность продемонстрировать ошибочность наложения санкции, то есть существует институт апелляции.

КНД – в той или иной форме обязательно предоставляется возможность продемонстрировать ошибочность наложения санкции, то есть существует институт апелляции, которая в принципе может подаваться либо руководителю инспектора, ошибочно наложившего санкцию, либо в независимый суд. В первом случае она будет представлять собой жалобу, во втором – иск. Если бы у руководителя инспектора не было стимулов разрешать конфликты в пользу своих подчиненных (а такие стимулы, очевидно, есть), жалобы были бы более эффективными, чем иски, поскольку имен-

но в структуре контрольно-надзорных ведомств сосредоточены обычно специалисты, способные квалифицированно разобраться в сути конфликта. Поэтому судебная технология апелляции считается более действенной, чем административная (то есть обращение в вышестоящую инстанцию).

Кроме того, технологии наказания различаются еще и порядком применения санкций:

(Т<sub>1</sub>) выявление нарушения > выявление нарушителя > определение санкции > применение санкции (инспектором) > подача апелляции > разбор конфликта > признание санкции необоснованной (отмена санкции);

(Т<sub>2</sub>) выявление нарушения > выявление нарушителя > определение санкции > подача апелляции > разбор конфликта > применение санкции (эксекутором) либо отмена санкции.

Легко видеть, что ответственность инспектора за ошибочно наложенную санкцию (фактически нанесенный адресату правила ущерб) возникает только при использовании технологии Т<sub>1</sub>. Технология Т<sub>2</sub> фактически переносит такую ответственность на субъекта (орган), улаживающего конфликт, то есть вышестоящего руководителя либо суд, и это представляется вполне логичным, поскольку ущерб для экономического агента возникает лишь после принятия окончательного (и, скорее всего, правильного) решения.

Напротив, в рамках технологии Т<sub>1</sub>, ущерб экономическому агенту наносится непосредственно инспектором, налагающим санкцию (например, пожарным или санитарным инспектором, приостанавливающим производство на неопределенный срок). Однако возможность возникновения ответственности инспектора здесь обусловлена двумя обстоятельствами: (а) подаст ли ошибочно наказанный апелляцию и (б) будет ли она удовлетворена. Как обычно, решение ошибочно наказанного субъекта о подаче апелляции зависит от его оценки соотношения ожидаемых выгод и издержек такого действия. Не вдаваясь в подробности анализа, отметим лишь, что чем меньше наложенная санкция и меньше вероятность доказать свою правоту, тем меньше вероятность подачи апелляции. Иными словами, в рамках этой технологии можно ожидать подачи апелляции лишь в случае наложения инспектором относительно крупных, ощутимо влияющих на благосостояние экономического агента санкций. Во всех остальных случаях для агента выгоднее согласиться с несправедливо

наложенной санкцией, то есть не требовать компенсации нанесенного ему ущерба.

Выделенные технологии формируют у инспекторов и проверяемых асимметричные и неоднозначные стимулы к поведению, желательному с общественной точки зрения, то есть поведению, в рамках которого инспекторы стремятся не ошибаться, а инспектируемые не подкупать инспекторов.

В рамках технологии  $T_1$ , у инспекторов есть достаточно сильные стимулы к наложению максимального числа сравнительно небольших санкций, вместо которых агенты будут предлагать инспекторам взятки (меньшие, чем наложенные штрафы), а инспекторы в обмен будут "прощать" нарушения правил.

В рамках технологии  $T_2$  у инспекторов, лишенных ответственности, будут существовать стимулы к невнимательному анализу возможных нарушений, то есть к максимально частому наложению взысканий, что будет максимизировать объем работы органа, разбирающего конфликты (вышестоящего руководства или суда). Обвиняемые, в свою очередь, сопоставляя судебные издержки с возможной выгодой (отменой взыскания), также не будут настаивать на судебном (или ином) разбирательстве, так что наложенные взыскания небольшого размера вряд ли будут оспариваться. При этом как справедливо, так и несправедливо (ошибочно) обвиненных в нарушении субъектов по-прежнему сохраняются стимулы к подкупу инспекторов, чтобы те не фиксировали нарушение. Только в случае значительных по масштабам санкций данная технология оказывается более предпочтительной, поскольку в случае допущенной ошибки адресат наложенных санкций не несет ущерба в полном объеме, теряя лишь время на судебное разбирательство.

Для того чтобы в рамках технологии  $T_2$ , у инспектора возникли стимулы к внимательному анализу подозрительных ситуаций, можно, например, возложить на него часть судебных издержек по тем случаям, где определенная данным инспектором санкция была признана ошибочной (в целях компенсации ущерба, нанесенного им государству).

Проведенный анализ основных блоков теории информента правил хозяйствования дает широкие возможности для ее прикладного использования и прежде всего для сопоставления с рассмотренными ее положениями фактически применяемых форм и технологий КНД. Украинская практика 2000-х годов как поле

для такого сравнения предоставляет множество примеров того, как не следует организовывать контроль и надзор хозяйственной деятельности, демонстрируя решения, диаметрально противоположные тем, которые вытекают из указанной теории (например, в отношении доброжелательности государства). Тем самым можно утверждать, что в значительном числе случаев принятые в Украине нормы регулирующего характера преследуют не цели повышения общественного благосостояния, а цели различных групп специальных интересов, стремящихся увеличить свои доходы за счет других.

### Литература

1. Акиндинова Н.В., Алексащенко С.В., Ясин Е.Г. Сценарии и альтернативы макроэкономической политики. Доклад. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. – 75 с.
2. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. – 180 с.
3. Норт Д. Институты, идеология и эффективность экономики / От плана к рынку: будущее посткоммунистических республик. – М.: Catallaxy, 1993. – С. 307-319.
4. Becker G.S., Stigler G.J. Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers // Journal of Legal Studies. 1974. Vol. 3 (1). P. 1–18.
5. Hay J.R., Shleifer A. Private Enforcement of Public Law: A Theory of Legal Reform // The American Econ. Review. 1998. Vol. 88 (2). P. 398-403.
6. Landes W.M., Posner R.A. The Private Enforcement of Law // Journal of Legal Studies. 1975. Vol. 4 (1). P. 1-46.
7. Познер Р. Экономический анализ права: СПб. Экономическая школа / Пер. с англ. Под ред. В.Л.Тамбовцева. 2004, в 2-х т., Т. 1. – 544 с., Т. 2. – 484 с.
8. Polinsky M. Private versus Public Enforcement of Fines // Journal of Legal Studies. 1980. Vol. 9 (1). P. 105-127
9. Garoupa N. The Theory of Optimal Law Enforcement // Journal of Economic Surveys. 1997. Vol. 11 (3). P. 267-295.
10. Cooter R. The Rule of State Law and Rule-of-Law State: Economic Analysis of the legal Foundation of Development. In. Annual World Bank Conference on Development Economics. 1996. P. 191-217.

11. Menard C. Enforcement Procedures and Governance Structures: What Relationship? In. Institution, Contracts and Organizations: Perspectives from New Institutional Economics (ed. by C. Menard) Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2000. P.234-253.

12. Крючкова П.В., Авдашева С.Б. Государственный и частный инфорсмент законодательства при риске ошибок I рода: выбор для России // Журнал Новой экономической ассоциации. . – 2012. – № 3 (15). – С. 114-140.

13. Тамбовцев В. Экономическая теория контрольно-надзорной деятельности государства. // Вопросы экономики. – 2004– № 4. – С. 91-106.

14. Шаститко А.Е. Ошибки I и II рода в экономических обменах с участием третьей стороны-гаранта // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2011. – № 10. – С. 125-148.

15. Шаститко А.Е. Механизм обеспечения соблюдения правил // Вопросы экономики. – 2002, № 4. – С. 32-49.

16. Институциональная экономика / Под общ. Ред. А.Олейника. – М.: ИНФРА-М, 2005. – с. 556.

17. Polinsky M., Shavell S. The Optimal Tradeoff between the Probability and Magnitude of Fines // American Economic Review, 1979, vol. 69, No 5, P. 880-891.

18. Shavell S. Economic Analysis of Accident Law. – Cambridge, MA: Harvard University Press, 1987. – 320p.

19. Veljanovski C. The Market for Regulatory Enforcement //The Economic Journal. 1983. Vol. 93. P. 123-129.

Статья поступила в редакцию 22.01.2013

УДК 339.924

**В.В. ДЕМЕНТЬЄВ, д.е.н., професор,  
Н.М. ДАЛЕВСЬКА, к.е.н., доцент,  
Донецький національний технічний університет**

### ЕВОЛЮЦІЯ СВІТОВОГО ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНОГО ПРОСТОРУ: СУЧАСНІ ІНТЕРПРЕТАЦІЇ

Розвиток сучасного світового господарства характеризується надзвичайним ускладненням державних механізмів, що обумовлює необхідність переосмислення як ролі і місця держави, так і механізму соціальної регуляції людських взаємовідносин. Специфічною особливістю глобалізації світової економіки стали трансформаційні процеси, які обумовлюють потребу в якісно нових формах регулювання діяльності суб'єктів господарювання, визначення орієнтирів міждержавної інтеграції з урахуванням функціонально-структурних змін в діяльності держав. Закономірно, що відбувається розподіл регіонального і локального рівнів, які й зумовлюють багаторівневий баланс на основі щільності й характеру політичних та соціальних комунікацій, суттєвою характеристикою яких є просторовість.

Важливо й те, що ступінь консолідації політико-економічних угруповань в межах світового політико-економічного простору актуалізує розвиток субсистем, формує політично активні спільноти з чітко вираженими інтересами, які підтримуються і реалізуються за допомогою моделей багаторівневого управлін-

ня економічним розвитком світового господарства. За цих умов особливий інтерес становить проблема узгодження стратегій акторів міжнародних відносин.

Створення концептуальних засад еволюції світового політико-економічного простору має тривалу історію. Помітне світоглядне значення у дослідженні політико-економічного простору мають праці Ф. Аквінського [1], Й.Альтузіуса [2], Арістотеля [3], Р.Арона [4], М.Вебера [5], М.Кондратьєв [6], К.Маркса [7], Т.Парсонса [8], А.Сміт [9], А.Тойнбі [10], Й.Шумпетера [11] та інші.

Вивченню проблем еволюції світового політико-економічного простору присвячені праці таких авторів, як С.Амін [12], Дж.Аррігі [13], О.Білорус [14], У.Бек [15], І.Валлерстайн [16], А.Гальчинський [17], А.Гриценко [18], М.Кастельс [19], П.Кругман [20], М.Портер [21], В.Сіденко [22], Дж. Сорос [23], Е.Тоффлер [24], Ф.Утар [12], А.Філіпенко [25], Ф.Фукуяма [26], Ю.Хабермас [27] та інші.

© В.В. Дементьєв, Н.М. Далевська, 2013