

Российская академия наук
Институт экономики

А.Я. Рубинштейн
А.Е. Городецкий

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА

Москва
Институт экономики
2017

Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е. Некоторые аспекты экономической теории государства: Научный доклад. — М., 2017. — 58 с.

ISBN 978-5-9940-0593-4

Аннотация. Настоящий доклад следует рассматривать в качестве введения в новую тему исследований в научном направлении ИЭ РАН «Теоретическая экономика». Его содержание представляет собой описание авторского подхода к построению экономической теории современного государства, важными составляющими которой являются теория опекаемых благ и общая концепция изъянов смешанной экономики. Указанный подход лег в основу анализа патернализма, позволил выйти за пределы привычной для этой категории «отцовской заботы» государства о своих гражданах и предложить более общую трактовку данного понятия. Наряду с институциональным, распределительным и поведенческим провалами в работе описан особый вид изъянов смешанной экономики — «патерналистский провал», представляющий комбинацию изъянов общественного выбора и нерациональных действий госслужащих. Выделены четыре типа нерациональности бюрократии: дилетантизм, «эффект кассира», закон Паркинсона и своекорыстие чиновников. В докладе рассмотрены также теоретические и прикладные аспекты концепции консенсусной демократии, обеспечивающей либерализацию процессов принятия политических и экономических решений на основе институтов гражданского общества и гражданского контроля над деятельностью органов исполнительной власти.

Ключевые слова: опекаемые блага, мериторные блага, провалы рынка, патернализм, провалы государства, управленческий провал, бюрократия, провал «доброй воли», консенсусная демократия, институты, гражданское общество

Классификация JEL: C70, C72, D5, D6, D7, H41, Z28.

Rubinstein A.Ya., Gorodetskiy A.E. Some aspects of the economic theory of the state: Scientific report. — Moscow, 2017. — 58 p.

Abstract. The present report should be considered as an introduction to a new theme of research in the scientific direction of the IE of the RAS (The Institute of Economics of the Russian Academy of Sciences) called “The Theoretical Economics”. Its content represents a description of the author’s approach to the construction of the economic theory of the modern state, the important components of which are the theory of patronized goods and the general concept of flaws of the mixed economy. The specified approach formed the basis of the analysis of paternalism, it allowed to go beyond the usual, the habitual for this category “paternal care” of the state about its citizens and to offer a more general interpretation of the given concept. Along with institutional, distributive and behavioral failures, a special type of flaws of the mixed economy is described in the paper — it is a “paternalistic failure” that represents a combination of flaws of public choice and irrational actions of civil servants. Four types of irrationality of bureaucracy are highlighted, are singled out: these are dilettantism, the “cashier effect”, the law of Parkinson and the self-interest of bureaucrats. The report also examines the theoretical and applied aspects of the concept of consensus democracy, ensuring the liberalization of the processes of political and economic decision-making on the basis of the institutions of civil society and civil control over the activities of executive bodies.

Keywords: patronized goods, meritorious goods, market failures, paternalism, failures of the state, managerial failure, bureaucracy, failure of “goodwill”, consensus democracy, institutions, civil society

JEL Classification: C70, C72, D5, D6, D7, H41, Z28.

© Институт экономики РАН, 2017
© Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е., 2017
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава I. Изъяны смешанной экономики и особенности экономической теории государства	6
1. «Поведенческий провал»	6
1.1. Принцип рациональности	6
1.2. Гипотеза об истинных предпочтениях	9
2. Иррациональность — оценка государства	13
2.1. Двойственность предпочтений	14
2.2. О внешнем наблюдателе.....	16
3. «Патерналистский провал».....	19
3.1. Изъяны общественного выбора.....	20
3.2. Иррациональность бюрократии.....	24
Глава II. Институты гражданского общества в экономической теории государства	33
1. Гражданская активность и институты	33
1.1. Гражданская активность	34
1.2. Институты консенсусной демократии	37
2. Институты гражданского общества	41
2.1. Общественные объединения	42
2.2. Общественные советы	46
Вместо заключения	49
Литература	51

Введение

Представляемый доклад продолжает исследования в области теории опекаемых благ (*Рубинштейн, 2009а, 2009б*). В эту группу товаров и услуг в различные исторические моменты могут включаться, а затем и исключаться результаты многих видов деятельности, начиная от товаров массового потребления, новой техники и технологий до банковских услуг и информационных продуктов. Строго говоря, всякая активность государства в любой сфере так или иначе обусловлена опекой соответствующих результатов человеческой деятельности.

Главный акцент в настоящей работе сделан на специальном разделе теории опекаемых благ, посвященном непосредственно государственной активности. При этом особенности данной теории позволяют с новых позиций взглянуть на само государство, на экономические аспекты его деятельности, на патерналистские установки и систему государственного управления. Дополнительный интерес к этой теме вызван результатами прошедшей дискуссии о социальном либерализме (*Социальный либерализм, 2016*), исследовании дисфункций государственного управления (*Городецкий, 2016*) и началом работы над созданием фундаментальной экономической теории современного государства¹.

Учитывая путь, который прошла теория опекаемых благ, — от принципов КЭС (*Гринберг, Рубинштейн, 1998; Grinberg, Rubinshteyn, 2005*) до общей концепции изъянов смешанной экономики (*Рубинштейн, 2016б; Rubinshteyn, 2016*), имеет смысл остановиться на предпосылках, определивших ее особенности и место в науке. В контексте же создания экономической теории современного государства полезно обозначить, от каких стандартных положений отказывается теория опекаемых благ и что предлагает она взамен:

1. Речь идет о плане научных исследований Института экономики РАН на 2017–2019 годы.

- абсолютной способности рынка к саморегулированию в пользу активности государства, направленной на устранение рыночных провалов и перераспределение богатства. Следствием этого общепринятого подхода являются теории социального либерализма (*Социальный либерализм, 2016*);

- стандартного понимания нерационального поведения индивидуумов в пользу их субъективной рациональности (*Maschler, 1982, p. 42*) и трактовки иррациональности как оценки «патера», обладающего собственными предпочтениями (*Гринберг, Рубинштейн, 2013*). Это положение, определяющее мотивацию государственной активности, послужило толчком к исследованию природы и эволюции патернализма в экономических теориях;

- парадигмы «благотворящего государства» в пользу гипотезы о его патерналистской активности, чреватой «провалом государства» и потерями благосостояния (*Krueger, 1990; Winston, 2006*). Данный подход обусловил необходимость исследования механизмов демократизации формирования нормативных установок «патера» на основе включения в процессы принятия решений институтов гражданского общества;

- предпосылки рационального поведения госслужащих в пользу гипотезы о нерациональности бюрократии (*Городецкий, 2016*), что позволяет выделить особую разновидность патерналистского провала — «управленческий провал», возникающий в результате несбалансированности индивидуальных интересов чиновников и интересов их нанимателей — государства. Следствием этого положения является расширение границ теории опекаемых благ и включение в анализ системы государственного управления.

ИЗЪЯНЫ СМЕШАННОЙ ЭКОНОМИКИ И ОСОБЕННОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА

1. «Поведенческий провал»

Основным предметом анализа в теории опекаемых благ являются, как известно, различные стороны государственной активности (Рубинштейн, 2009а, 2011). Речь идет о перераспределении богатства и устранении систематических рыночных провалов, о не менее регулярных провалах государства. В реальном мире нет условий, когда механизмы саморегулирования способны действовать безошибочно, как и нет исключительно верных государственных решений, которые бы устранили изъяны рынка.

Иначе говоря, государственная активность, по природе своей имеющая патерналистское содержание, навсегда остается элементом экономических отношений и никогда не может исчезнуть, разве что в мечтах антиэтатистов или в абстрактных моделях, где выполняется совокупность неких *идеальных* условий (Рубинштейн, 2016а). При этом неоклассическая теория не дает удовлетворительного описания такого поведения государства. Поиск же адекватных объяснений толкает к пересмотру некоторых базовых предпосылок и на этой основе — модификации самой теории.

1.1. Принцип рациональности

Начнем с фундаментального положения о рациональном поведении экономических агентов, объединившего в себе австрийский методологический субъективизм, в соответствии с которым индивидуальные предпочтения принимаются как данность, с неоклассическим допущением, что каждый индивидуум выбирает лучший вариант, оптимизирующий его благосостояние². Все

2. «Для экономиста, — пишет М. Блауг, — рациональность означает выбор в соответствии с полной, транзитивной структурой предпочтений при наличии совершенной и получаемой бесплатно информации; в тех же случаях, когда в отношении будущих результатов существует неопределенность, рациональность означает максимизацию ожидаемой полезности, то есть полезности результата, помноженной на вероятность его получения» (Блауг, 2004, с. 348).

остальное делает невидимая рука, обеспечивающая благосостояние общества.

При этом, как свидетельствует теория, рациональное поведение индивидуумов может приводить к потерям благосостояния из-за «несовершенной» институциональной среды (Майерсон, 2010, с. 29). Изменение же правил игры, в соответствии с патерналистским решением государства, способно подтолкнуть индивидуумов к выбору такой доминирующей стратегии, которая обеспечивает Парето-эффективное равновесие.

Если все же возникают потери общественного благосостояния или неудовлетворительным оказывается распределение богатства, они объясняются изъянами рынка и служат обоснованием активности государства, направленной на их устранение. В рамках методологии Нэша любые виды активности государства, направленные на устранение изъянов рынка, описываются в терминах модернизации институциональной среды.

Не развивая этот известный сюжет «институциональных» и «распределительных» провалов рынка, еще раз подчеркнем, что благосостояние общества обуславливается предпосылкой *рационального* поведения экономических агентов. При этом действия индивидуума являются рациональными в том смысле, что из доступных вариантов он выбирает тот, который будет в наибольшей степени отвечать его предпочтениям. Формальное определение рациональности экономических агентов предполагает следующие допущения: наличие полной информации, полнота предпочтений, их транзитивность и неизменность.

Вместе с тем, «в общем случае невозможно исключить поведение, движимое минутным импульсом, привычкой... или даже забывчивостью, что разрушает всякое представление о последовательной системе предпочтений» (Блауг, 2004, с. 351), что позволяет говорить о возможности выбора нелучшего варианта. И как отмечает Марк Блауг (на той же странице, ссылаясь на Герберта Саймона, «в лучшем случае мы можем находить удовлетворительное решение» (Simon, 1957, chs. 14,15), обуславливающее определенные потери.

Регулярная критика базового тезиса о рациональном поведении экономических агентов сопровождает данный онтологический принцип всю его последующую историю. Первая значимая

ревизия принципа рациональности связана с отказом от предпосылки полной информации и была изложена в работах Дж. Катона и Г. Саймона (*Katona, 1951; Simon, 1955*). Последний подверг сомнению способность людей правильно оценивать свой выбор (*Simon, 1955*). Он же ввел в научный оборот утвердившуюся в литературе категорию «ограниченная рациональность». «Люди предполагаются намеренно рациональными, но обладающими этой способностью в ограниченной степени» (*Саймон, 1995*).

Дальнейшее ослабление принципа рационального поведения экономических агентов нашло отражение в различных теориях. Так, после работ Дж. Катона и Г. Саймона указанный тренд наблюдался в поведенческой экономике, концепции мериторных благ, модели Х. Марголиса, концепции нового (либертарианского и асимметричного) патернализма, где фактически было снято табу с иррационального поведения индивидуумов, что позволяет говорить еще об одном изъяне рынка – о «*поведенческом провале*»³.

При этом в теории общественных товаров он признавался лишь косвенно – объясняя «фрирайдерство», П. Самуэльсон ввел в научный оборот «ложный сигнал индивидуумов об отсутствии спроса на общественное благо» (*Samuelson, 1954*). В меритории же Р. Масгрейва были описаны стандартные случаи поведенческого провала (*Musgrave, 1959; Musgrave, Musgrave, Kullmer, 1994*) и активности государства, направленной на его устранение. Речь идет о его непосредственном вмешательстве в потребительские предпочтения с явно выраженным *мериторным патернализмом* (*D' Amico, 2009*). Следует подчеркнуть также, что признание самого факта *иррационального* поведения вынуждает рассматривать и такое поведение индивидуумов, которое можно считать *рациональным*.

Подобная дихотомия неизбежно приводит к двум «стандартам оценки», которые, собственно, и нашли отражение в модели Р. Талера, Х. Шефрина, постулирующей одновременное исполнение человеком ролей «безвольной жертвы искусителя (я-исполнитель) и ее рационального антипода и «гордости создателя» (я-программатор). Если «исполнитель» ориентируется на эгоистические и близо-

3. См. также (*Капелюшников, 2016, с. 301*).

рукие действия, то «программатор» стремится к реализации долгосрочных и просвещенных интересов» (*Thaler, Shafir, 1981*)⁴.

Используя то же самое предположение об исполнении человеком нескольких ролей, Х. Марголис предложил «родственную» FS-модель («fair-share») с двумя функциями полезности индивидуума, с двумя его «Я» (*Margolis, 1982, p.11*). Как бы ни объяснять подобную двойственность, подчеркнем главное — сам факт детабурирования иррационального поведения индивидуумов означает одновременно и легитимацию патерналистских действий государства, направленных на поддержку «рационального антипода».

Теория благосостояния, опирающаяся на рациональность индивидуума, считает, что патернализм подрывает либеральную доктрину. В определенном смысле это действительно так, но лишь в той мере, в какой принцип рационального поведения можно считать универсальным. При этом в последние 30-40 лет появились исследования в области поведенческой и экспериментальной экономики, в которых получено множество эмпирических подтверждений иррационального поведения людей⁵. В результате накопилась представительная коллекция «аномалий», демонстрирующих примеры поведения индивидуумов, не только склонных ошибаться, но и делающих ошибки регулярно (*Kahneman, Tversky, 2000; Thaler, 2000; Канеман, Тверски, 2003; Павлов, 2007, 2011*)⁶.

1.2. Гипотеза об истинных предпочтениях

Указанные обстоятельства потребовали ответа: не вписывающиеся в границы стандартной теории эмпирические факты нуждались в объясняющей интерпретации. Следует подчеркнуть, что на этом поприще поведенческие экономисты лишь продолжили мериторную аргументацию, основанную на идее множественности

-
4. Эта модель, опубликованная в «рабочих тетрадях» (*Shafir, Thaler, 1978*), восходит к более раннему исследованию, где Р. Шифрин и У. Шнейдер, рассматривая гипотезу о наличии у человека двух когнитивных систем, обнаружили «борьбу разума с интуицией» — прообраз будущих моделей с множественностью «Я» (*Schneider, Shiffrin, 1977*).
 5. Заметим, что речь идет об отклонении поведения индивидуумов от того, что «патер» считает теоретически правильным.
 6. Здесь следует обратить внимание на прекрасный аналитический обзор Р. Капелюшников, опубликованный в 2013 г. в двух номерах журнала «Вопросы экономики» (*Капелюшников, 2013а, 2013б*) и позднее в книге (*Капелюшников, 2016*).

«Я», усилили ее и превратили в свой главный методологический прием (*Thaler, Shafir, 1981; Sunstein, Thaler, 2003*). Иначе говоря, они также признали поведенческий провал рынка, сохраняя и развивая тем самым патерналистский тренд.

При этом государственная активность в этих теориях обосновывается с очевидным индивидуалистическим уклоном. Так, мериторика, поведенческая экономика и выросшие из них либертарианский (*Sunstein, Thaler, 2003; Sunstein, Thaler, 2009*) и асимметричный (*Camerer, Issacharoff, Loewenstein, O'Donoghue, Rabin, 2003*) патернализмы исходят из того, что «мягкие» действия государства направлены на создание условий для свободного потребительского выбора в соответствии с «истинными предпочтениями» самих индивидуумов. Государство, по мнению лидеров этого направления, ничего не навязывает, а лишь подталкивает индивидуумов к принятию решения, в основе которого лежит их собственное понимание «счастья». Особенностью данной конструкции они считают то, что политика подталкивания («*nudge*») устраняет противоречие между патернализмом и свободой выбора (*Sunstein, Thaler, 2003, p. 1188*).

Как бы ни относиться к этому спорному выводу и его обоснованной критике (*Капелюшников, 2016, с. 319-333*), отметим главное. Даже если предположить, что государство имеет какие-то представления об «истинных предпочтениях» индивидуумов, то и в этом случае можно говорить только о понимании самого государства, оценивающего поведение индивидуумов как иррациональное⁷.

7. Здесь уместен небольшой комментарий. Несмотря на австрийский вердикт de jure «В приложении к конечным целям деятельности понятия "рациональный" и "иррациональный" неуместны и бессмысленны» (*Мизес, 2005, с. 22*), de facto Мизес подтверждает мериторные аргументы иррационального поведения: «Разумеется, всегда будут существовать индивиды или группы индивидов, интеллект которых настолько ограничен, что они неспособны осознать выгоды, которые предоставляет им общественное сотрудничество. Моральные устои и сила воли других настолько слабы, что они не могут сопротивляться искушению добиться эфемерных преимуществ посредством действий, наносящих вред ровному функционированию общественной системы. Ибо приспособление индивида к требованиям общественного сотрудничества требует жертв. Конечно, эти жертвы временны и мнимы, так как с лихвой компенсируются несравненно большей выгодой, которую обеспечивает жизнь в обществе. Однако в данное мгновение, в течение самого акта отказа от ожидаемого наслаждения, они являются болезненными, и не каждый может осознать их будущую выгоду и вести себя соответственно» (*Мизес, 2005, с. 140*). И тот же Мизес страницей раньше пишет: «Утилитарист... не требует от человека отказа от собственного благополучия ради общества. Он рекомендует ему осознать, в чем состоят его правильно понимаемые интересы» (*Мизес, 2005, с. 139*). Но как все-таки быть с теми, кто не может осознать правильно понимаемые интересы и будущую их выгоду? Не должно ли в этом случае общество создавать условия, чтобы люди могли «вести себя соответственно»?

Таким образом, речь идет исключительно о нормативном содержании рациональности и государственной активности, направленной на коррекцию поведения индивидуумов в соответствии с установками патера «как должно быть». В этом контексте неважно, какое содержание вкладывает государство в свои представления об «истинных предпочтениях» индивидуумов. Вспомним Марголиса: наблюдатели могут считать поведение человека вредным для него самого, при том что оно является субъективно рациональным (*Margolis, 1982, p. 14*).

Особую ситуацию рассматривают макроэкономисты. Причем, в исходной кейнсианской методологии непосредственно допускались нерациональное поведение экономических агентов⁸ и возможность длительного равновесия при неполном использовании ресурсов, обуславливающие необходимость государственного регулирования (*Мэнкью, 1994; Бланшар, 2010*). Новые же кейнсианцы исходят из того, что, несмотря на негибкость цен и зарплат в краткосрочном периоде, в длительной перспективе рыночная экономика стремится к равновесию с полным использованием ресурсов, а экономические агенты, действуя в соответствии с рациональными ожиданиями, оптимизируют во времени свое поведение (*Ромер, 2014*)⁹. Однако, учитывая, что период с неполным использованием ресурсов может затянуться, новые кейнсианцы также признали необходимость активного макроэкономического регулирования¹⁰.

Рассматривая оба подхода в поведенческой оптике, можно сопоставить присущую каждому из них направленность государственной активности. Если, в соответствии с традиционным кейнсианством, регулятор создает условия и тем самым подталкивает нерациональных экономических агентов к рациональному поведению, то возникает естественный вопрос, что же стимулирует государство,

-
8. Как указывают ряд авторов, нерациональность экономических агентов в модели Кейнса непосредственно вытекает из неполного использования ресурсов.
 9. «Новые классические макроэкономисты, как Сарджент и Лукас, например, рассматривают любую попытку ввести в экономическую модель параметры, не мотивированные индивидуальной оптимизацией, как «корректировку ad hoc», то есть поправку, введенную для конкретной цели и не имеющую более широкого обоснования» (*Блауг, 2004, с.350*).
 10. Здесь имеет смысл обратить внимание на работу О. Замулина «Обзор новокейнсианской экономической теории с применениями к России» (*Замулин, 2002*).

с точки зрения новых кейнсианцев, методология которых опирается на рациональность агентов.

Ответом на него служит следующее объяснение: даже когда вмешательство государства направлено на минимизацию отклонения от равновесия или ускорение возврата к нему, то и в этом случае добиться поставленных целей можно лишь через изменение поведения экономических агентов. Воздействуя на их поведение, регулятор, фактически, оценивает его как нерациональное, поскольку оно чревато в отдельные моменты времени потерями благосостояния. Иначе говоря, и новые кейнсианцы допускают возможность некой эпизодической иррациональности поведения экономических агентов и наличия «истинных предпочтений», к которым их подталкивает государство посредством соответствующего регулирования их деятельности.

Можно по-разному называть такие действия государства, избегая использование категории «патернализм». Вместе с тем, если выйти за пределы привычной для этой категории патриархальной «отцовской заботы» государства о своих гражданах, избегая как негативную коннотацию данного понятия, так и его гуманитарную интерпретацию в контексте социальной защиты, и взглянуть на указанные процессы с *нейтральных позиций*, то в центре внимания остается сама государственная активность, прямо или косвенно оказывающая воздействие на поведение различных экономических агентов. С учетом такого понимания может быть предложена универсальная трактовка данного понятия: *любое воздействие государства на экономических агентов с целью направленного изменения их поведения в соответствии с установками государства следует признать проявлением патернализма*¹¹.

Сделаем и общий вывод о том, что «поведенческий провал», дополняя «институциональный» и «распределительный» провалы рынка, обуславливает патерналистскую активность государства, которая возникает там и тогда, где и когда, в соответствии с установками патера, оказывается неэффективной институциональная среда и/или признается неприемлемым распределение богат-

11. Следует различать «жесткий патернализм», *принуждающий* экономических агентов выполнять определенные правила, предусмотренные законами и нормативными актами, и «мягкий патернализм», *создающий условия* для соответствующего поведения экономических агентов.

ства; и/или поведение индивидуумов оценивается нерациональным (табл. 1).

Таблица 1. **Рыночные провалы и патерналистская активность государства**

СИСТЕМА РЫНОЧНЫХ ПРОВАЛОВ	ИЗЪЯНЫ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ	ГОСУДАРСТВЕННАЯ АКТИВНОСТЬ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОВАЛ	Неэффективное по Парето равновесие.	Патерналистская активность государства, направленная на изменение институциональной среды при сохранении свободы потребительского выбора
РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫЙ ПРОВАЛ	Парето эффективное равновесие с «неприемлемым» распределением богатства.	Патерналистская активность государства, направленная на изменение бюджетных ограничений индивидуумов (перераспределение) при сохранении свободы потребительского выбора
ПОВЕДЕНЧЕСКИЙ ПРОВАЛ	Иррациональное поведение индивидуумов	Патерналистская активность государства, направленная на изменение потребительского выбора

2. Иррациональность — оценка государства

Размышляя о теории современного государства, остановимся на общей концепции рыночных провалов, обобщающей общественные товары и мериторные блага, включая либертарианский и асимметричный патернализм — теоретические построения, связанные с патерналистскими действиями государства. Повторим в связи с этим и дефиницию опекаемых благ — это такие товары и услуги, потребление которых государство, в соответствии со своими предпочтениями, стремится повысить или снизить. Здесь, собственно, и проявляются родственные связи теории опекаемых благ с мериторикой, либертарианским и асимметричным патернализмом. Замети также, что, кроме общего, есть и особенное.

2.1. Двойственность предпочтений

Рассматривая поведение людей как данность, следует исходить из того, что они действуют при всех обстоятельствах субъективно рационально, в том числе и в ситуациях, описанных Масгрейвом, а позже и поведенческими экономистами. При этом для объяснения их поведения, оцениваемого как иррациональное, не обязательно прибегать к искусственным построениям, к моделям с несколькими функциями полезности каждого индивидуума. Использование такой конструкции содержит, как было показано, ничем не оправданное предположение о том, что государство знает «истинные предпочтения» индивидуумов. От этого, уязвимо, положения, подвергающегося справедливой критике¹², разрабатываемая экономическая теория государства должна принципиально отказаться. Что же касается теории опекаемых благ, то ее особенность заключается не в отрицании феномена двойственности предпочтений, а в ином понимании его природы.

Речь идет о существовании двух источников оценки, каждый из которых имеет свои предпочтения, но никак не предполагает двоемыслия одного и того же индивидуума. Ситуация, описанная в мериторике и повторенная в поведенческой экономике, когда о втором своем желании индивидуумы часто не догадываются, но о нем ведают третьи лица, которые и навязывают его в виде «истинных предпочтений», страдает неустранимым пороком. Как гласит один из принципов римского частного права: желание не может быть признано несправедливым – «*volenti non fit iniuria*».

Собственно, исходя из этого, в теории опекаемых благ и была предложена иная трактовка феномена двойственности предпочтений. В основании данной теории лежит австрийский принцип методологического субъективизма¹³, в соответствии с которым поведение индивидуума следует трактовать «с субъективной точки

-
12. Например, Р. Капелюшников, ссылаясь на Дж. Харсаньи (*Harsanyi, 1982, p. 55*), подчеркивает, что «истинными» признаются предпочтения, которые выявлялись бы в актах выбора индивида, если бы он был неограниченно рациональным существом, то есть обладал совершенной информацией, безграничными когнитивными способностями и абсолютной силой воли ... нам, строго говоря, не дано знать, какими предпочтениями обладали бы такие гиперрациональные существа» (*Капелюшников, 2013а, с. 40*).
13. О других аспектах поведения индивидуумов, связанных с методологическим индивидуализмом, см. (*Рубинштейн, 2016, с. 10–15*).

зрения как то, к чему стремится действующий человек, потому что в его глазах это желательно» (*Мизес, 2005, с. 24*). Одновременно с данным принципом эта теория допускает наличие автономного источника оценки - носителя нормативного стандарта. С позиций этого внешнего наблюдателя, на основе его предпочтений поведение индивидуума, собственно, и может оцениваться как иррациональное или ограничено рациональное¹⁴.

По сути, аналогичная ситуация наблюдается в макроэкономике, где, как считают новые кейнсианцы, экономические агенты действуют субъективно рационально, оптимизируя во времени свое поведение. Причем, если в мериторике и поведенческой экономике патернализм государства опирается на некие «истинные предпочтения» индивидуумов, то экономическое регулирование в макроэкономике базируется на его стремлении ускорить процесс возвращения к тренду полного использования всех ресурсов или уменьшить масштабы отклонения от равновесного состояния экономики.

С этих позиций «патер» и стимулирует изменение поведения экономических агентов. Нетрудно заметить, что понимание государства, как скорректировать их поведение, имеет ту же природу, что и его знание «истинных предпочтений» индивидуумов. И в том, и в другом случае, опираясь на собственные представления «как должно быть», государство манипулирует поведением экономических агентов.

Иначе говоря, патернализм в любой его форме всегда представляет собой навязывание установок «патера» членам конкретной совокупности индивидуумов – будь то домашнее хозяйство, фирма, социальная группа или общество в целом, чье поведение и/или институциональная среда, в которой они действуют, оценивается им как неэффективные. И в этом смысле природа патернализма неразрывно связана, и даже обусловлена, изъянами рынка – регулярно возникающими несоответствиями фактических результатов с нормативными представлениями о благосостоянии индивидуумов и общества в целом. Это относится и к Парето-неэффективным равновесиям, и к Парето-эффективным равновесиям, но с неприемлемым

14. Близкие суждения можно обнаружить в «Теории экономического развития» Й. Шумпетера, который выделял особую мотивацию предпринимателя, отличающуюся от рационально действующих хозяйствующих субъектов (*Шумпетер, 2007, с. 161–167*).

распределением богатства, к иррациональному поведению индивидуумов и к «корректировке ad hoc» экономических агентов.

2.2. О внешнем наблюдателе

Остановимся теперь на принципиальном вопросе, что же представляет собой этот внешний наблюдатель, действующий от имени общества и устанавливающий указанную нерациональность или неэффективность, и как институционально обеспечивается формирование установок государства, декларирующего свои предпочтения в качестве нормативного общественного интереса. В данном контексте можно говорить о двух теоретических версиях общественного интереса. В одном случае речь идет о рыночной координации поведения индивидуумов, в процессе которой формируется их совокупный интерес, в другом — допускается существование автономного интереса социума, не сводимого к предпочтениям индивидуумов (*Grinberg, Rubinstein, 1998, 2005*).

И если предпочтения индивидуумов, вливаясь в рыночный поток, усредняются на всем их множестве, то предпочтения общества в целом в процессе такой редукции не участвуют. Речь идет о двух параллельных процессах, о двух ветвях формирования общественных интересов. Одна из них связана исключительно с индивидуальными предпочтениями и их гармонизацией с помощью рыночного механизма, другая отражает процесс генерирования нормативных интересов общества посредством институтов политической системы. В экономической теории государства, как и в теории опекаемых благ, следует рассматривать обе ветви общественного интереса — рыночную и политическую. В рамках последней формируются нормативные установки, определяющие природу и содержание государственного патернализма (*Rubinstein, 2013, p. 18–19*).

Рассматривая политическую ветвь и уподобляя государство «политически агрегированному индивиду» (*Автономов, 2014, с. 55*) с его нормативным интересом, нельзя забывать вердикт Р. Будона, который подчеркивал, что подобные предположения правомочны лишь в том случае, если этот субъект наделен институциональными формами, позволяющими ему принимать коллективные решения (*Boudon, 1979*). Поэтому очевидным условием формирования функции полезности «политически агрегированного индивида» — норма-

тивных установок государства — является некая институциональная система, позволяющая ему принимать решения от имени общества.

Начиная с Аристотеля социальные и политические философы выстраивали искомую систему посредством институтов представительной демократии — по Аристотелю, «республики», где осуществляется правление с делегированием прав на принятие решений особым людям (*Аристотель, 1983*). Это те, кого его учитель, Платон, называл «философами» (*Платон, 1971, с. 275*), и уже в другую эпоху Масгрейв относил к «информированной группе людей» (*Musgrave, 1969, s.16*), а Шмидт — к «политикам» (*Schmidt, 1988, s. 384*).

Это те индивидуумы, которые представляют, «как должно быть», и способны артикулировать свои представления от имени социума. Характеризуя таких людей, Аристотель подчеркивал, что участие в политической жизни — привилегия немногих, равных между собой, но не равных другим жителям полиса свободных граждан. Именно эти люди, не равные другим индивидуумам, назовем их политиками, будучи субъектами коллективных решений, формируют нормативные интересы общества и установки государства, обращенные ко всем гражданам.

Рассматривая такие интересы, необходимо ответить на главный вопрос. Если они не могут быть представлены в виде агрегата предпочтений индивидуумов в рыночной ветви, то каковы механизмы их формирования в политической среде? Пытаясь ответить на него, обсуждая интересы социальной целостности, мы исходим из уже обозначенной задачи формирования функции полезности политически агрегированного индивида.

При этом, как и в случае с рыночной ветвью, так и рассматривая политическую ветвь, следует исходить из того, что при формировании интереса общества “*sui generis*” участвуют конкретные люди — политики, вступающие во взаимодействие между собой и существующими институтами. И если в рыночной среде индивидуум оценивает имеющиеся альтернативы с позиций собственной выгоды, то политическая ветвь генерирует альтернативы, связанные с нормативным пониманием благосостояния общества. Например, если в рыночной среде индивидуум решает вопрос, пойти ему в театр или купить хорошие персики, то в политической среде перед по-

литиками встает иная альтернатива: надо поддержать приобщение населения к искусству или важнее опекать потребление фруктов. Иначе говоря, в политическом процессе формирования общественных интересов, в отличие от рыночной ветви, рассматриваются другие бытия».

Следует обратить внимание и на другое поведение, потому что, в отличие от индивидуумов, предпочтения неравных им политиков, действующих от имени общества, обусловлены в основном не личными, а общественными средствами. Так, экономисты часто отмечают очевидное «несходство социальной политики, которую узкий круг обладателей имущественных и властных ресурсов осуществляет в отношении большинства, лишенного этих ресурсов, с той, которая строится на основе репрезентации интересов и предпочтений большинства, обладающего ресурсами» (Якобсон, 2016, с. 296—297). На возможность более низкой оценки полезности общественных средств для людей, принимающих решения о направлениях государственных расходов, по отношению к их собственным ресурсам указывают многие факты и обширная литература, например (Krueger, 1990; Tullock at al., 2002; Winston, 2006).

В целом же, можно утверждать, что любое вмешательство государства в рыночные отношения, любая его активность, включая макроэкономическое регулирование, определяется коллективными решениями политически агрегированного индивида со всеми особенностями поведения политиков. И в данном контексте неважно, чем обусловлен патернализм государства, — выводами макроэкономических моделей, политическими решениями или иными соображениями, включая задачи устранения изъянов рынка.

При этом коллективные решения от имени государства, генерируемые политической ветвью, целесообразно рассматривать как результат дискурса, детерминированного сложившимися институтами и интересами элит, способными как приближать, так и отдалять общественный выбор от реальных потребностей общества (Тихонова, 2013, с. 41—43; Урнов 2014, с. 26). Справедливо и замечание о том, что «политический процесс обладает собственной логикой, во многих случаях не совпадающей с привычной логикой оптимизирующих экономических механизмов» (Радьгин, Энтов 2012, с. 26).

И если в недавнем прошлом доминировала концепция «благожелательного», и даже «благотворящего» государства, активность которого направлена исключительно на реализацию общественных интересов, то во второй половине XX в. все большую роль играет тезис о смещении политических решений в сторону интересов правящих элит (*Stigler, 1971*). В этом же контексте следует рассматривать патернализм государства, который в соответствии с предложенной трактовкой данного понятия, даже в исходном замысле, не всегда направлен «на отцовскую заботу» о благе народа (*Олсон, 2006*).

Этот вывод корреспондирует с другим известным утверждением, согласно которому «истинный интерес» общества отличается от общественного выбора, реализуемого политической системой (*Лаффон, 2007, с. 23*). Иными словами, политическая ветвь актуализирует лишь те интересы, которые признают политические и экономические элиты. Именно их установки становятся нормативными интересами общества в результате соответствующих коллективных решений. Причем вне зависимости от механизмов формирования общественного интереса — будь то персональное решение лидера группы, или голосование всех ее членов, или решение коалиции, он всегда определяется в форме патерналистских установок «как должно быть».

Сформулируем и общее положение, которое, на наш взгляд, должно быть использовано при создании экономической теории государства: иррациональность поведения экономических агентов — это нормативная оценка государства, которая формируется в рамках политической ветви генерирования общественного интереса.

3. «Патерналистский провал»

Отметим, что в представленных теориях в качестве нормативных интересов, генерируемых политической ветвью, рассматриваются *ценностные суждения*, которые Самуэльсон предписывал своему «эксперту по этике», а представители мериторики и нового патернализма называли «истинными предпочтениями», которые в соответствии с традициями классического либерализма существуют

в душе каждого человека (*Musgrave 1969; Brennan, Lomasky 1983; Tietzel, Muller 1998; Sunstein, Thaler 2003; Sunstein, Thaler 2009*).

Несколько в иной трактовке, но и макроэкономисты — старые и новые кейнсианцы пользуются, по умолчанию, ценностными суждениями — присущим «патеру» особым пониманием, как регулировать экономические процессы. При этом принимаемые решения, зависящие от развитости общества, его политической системы и существующей практики государственного управления, нередко страдают серьезными пороками — ошибочным общественным выбором, бюрократическим произволом, рисками потери общего благосостояния (*Мельник 2015, с. 16; Городецкий, 2016, с. 430*).

3.1. Изъяны общественного выбора

Обращает на себя внимание тот факт, что государственная активность, направленная на устранение рыночных провалов, оказывает влияние на политическую ситуацию, и это может оказаться деструктивным для экономики (*Асемоглу, Робинсон 2013, с. 17–19*). Следует подчеркнуть также, что формирующая нормативные установки (в рамках политической ветви) парламентская партия (коалиция), обладающая необходимым большинством голосов, способна провести через голосование практически любые решения, отвечающие интересам самой партии¹⁵. И дело не только в том, насколько представительен парламент и как организована его работа. Важной составляющей является сама процедура принятия решений и те институты, которые лежат в ее основе (*Мельник, 2015, с. 18*).

На эту тему существует обширная литература, в которой рассмотрены различные аспекты коллективных решений, включая теорию общественного выбора и новую политическую экономию¹⁶. Для них характерен взгляд на парламент как на совокупность политиков и их коалиций, участвующих в выработке решений, главным образом путем различных вариантов голосования (принцип единогласия, квалифицированного или простого большинства и т.п.). Причем наличие в парламенте фракций, сформированных оппозиционными партиями, оказывает, как правило, воздействие лишь на

15. См., в частности, (*Полтерович, Попов, 2007; Полтерович, Попов, Тонис, 2008; Хиллман, 2009*).

16. См., в частности, обширные обзорные исследования (*Нуреев, 2005; Либман, 2007*).

процесс обсуждения, предваряющий голосование, но слабо влияет на его результаты.

В связи с этим можно сформулировать фундаментальное противоречие современного политического процесса. С одной стороны, всякая демократическая система предполагает главенство большинства, с другой – подчинение большинству нередко трансформируется в «уклонение за большинством»¹⁷. Соглашаясь с предпочтением многих и уклоняясь за ними, политик рискует пройти мимо правильного выбора. Рискуют и все общество: подталкиваемое демократическим большинством, оно может оказаться вне зоны эффективных решений.

«Сегодня даже многие из тех, кто поддерживает демократические институты, – писал Л. фон Мизес, – игнорируют эти идеи... Аргументы, которые они выдвигают в пользу свободы и демократии, заражены коллективистскими ошибками; их доктрины являются скорее искажением, нежели поддержкой подлинного либерализма. По их мнению, большинство всегда право просто потому, что способно сокрушить любую оппозицию; власть большинства является диктаторской властью самой многочисленной партии... Такой псевдолиберализм является полной противоположностью либеральной доктрины» (Мизес, 2005, с. 144). Демократизация коллективных решений, поиск институциональных механизмов, ограничивающих власть большинства, является ключевой задачей для разрабатываемой экономической теории современного государства.

С конца XX столетия данное направление исследований стало приобретать все большую популярность. В их ряду работы Ж.-Ж. Лаффона, который подчеркивал, что, «несмотря на доминирование в экономике взгляда на общественный интерес как на решающий при выборе пути развития, “интервенция” теории групп интересов, делающей особый акцент на их влияние в формировании политических решений, продолжает расширяться» (Лаффон, 2007, с. 23). Анализируя указанную тенденцию, он рассматривает «аутентичного советника» правящей партии, который предлагает программу действий,

17. «Нетрудно устоять перед уговорами и влиянием одного злодея, но когда множество несетя под уклон с неудержимой стремительностью, то не оказаться в потоке есть признак души благородной и разума, воспитанного мужеством» (цит. по (Ковельман, 1996, с. 65). Эти современного звучания слова, облеченные в изящную форму, принадлежат Филону Александрийскому – философу I в. н.э. соединившему в своих ученых трудах еврейскую традицию с греческой культурой.

увеличивающую ее выгоды в данной экономической и политической ситуации (Лаффон, 2007, с. 22). В посткоммунистической России и особенно в 2000-е годы, этот процесс проявился особенно зримо: «...между обществом и элитами сохранялся значительный конфликт интересов, следствием которого и стал наблюдаемый в настоящее время дефицит институтов – общественных благ, обслуживающих все общество, а не только его привилегированную часть» (Полищук, 2013, с. 41).

Вместе с тем было бы ошибочным думать о единственно возможном выборе. Он всегда лежит в поле нормативных решений, где главную роль играют целевые ориентиры парламентского большинства. Социум часто сталкивается с политическим произволом в определении патерналистских установок, чреватых ошибочными решениями. И если в концепциях общественных товаров, мериторных благ и новом патернализме, как и в кейнсианстве, проблема формирования установок «патера» умалчивается или по умолчанию предполагается их исходная направленность на увеличение благосостояния общества, то при разработке экономической теории государства данный вопрос имеет первостепенное значение и должен быть подвергнут тщательному анализу сквозь призму коллективных решений парламента. При этом сам парламент может рассматриваться как совокупность аутентичных советников политических партий, представляющих интересы соответствующих групп избирателей.

Такой подход дает основание применить теорему Эрроу «О невозможности» к совокупности аутентичных советников и сделать вывод о невозможности согласовать предпочтения парламентских партий, кроме случая с диктатором, когда все голосуют так же, как он. Отметим также, что реальная политическая практика демократических государств демонстрирует общую закономерность: всякий парламент эволюционирует в сторону появления коллективного диктатора в виде партии власти или партийной коалиции, обладающей, как правило, необходимым большинством голосов для принятия коллективных решений.

Более того, парламентское голосование может порождать патерналистские установки, нерелевантные потребностям и приоритетам общества, игнорирующие предпочтения небольших пар-

тий, а вместе с ними интересы многих миллионов их избирателей. Относится это к любимым процедурам коллективных решений, о которых писал Будон и от которых предостерегал Мизес, вызывающим недоверие к патернализму и государственной активности у большинства экономистов и политологов.

И нет сомнений, что доктрина благотворящего государства действительно должна быть отвергнута. Надо обратить особое внимание на тот факт, что следствием выбора нормативных установок, не соответствующих потребностям общества, может быть снижение благосостояния отдельных индивидуумов и их совокупности в целом, обуславливая еще один вид изъянов смешанной экономики — «*патерналистский провал*».

В качестве примера необоснованного общественного выбора, вызвавшего патерналистский провал, можно назвать принятые версии оптимизации системы управления, ее дерегулирования и децентрализации, ставшие базой административных реформ 2005–2012 гг., на основе которых сформировались ныне действующие институты государственного управления. Причем сам этот выбор, обусловленный ошибочными нормативными установками, был осуществлен посредством трансплантации институтов, присущих развитым странам, которые в нашей стране не могли прижиться, порождая известный феномен ловушек (Полтерович, 2001, с. 24–50). Такой же провал, обусловленный неверными установками, связан с реформированием РАН и созданием Федерального агентства научных организаций.

Оторванные от реальных экономических и организационных условий, эти реформы уже в зародыше содержали будущие дисфункции государства. Так, наблюдаемое в постреформенный период расстройство механизмов определения стратегических целей, приоритетов и нормативных установок сопровождается очевидными провалами и в исполнении государственных решений, что сказывается на экономической политике, применяемых инструментах и способах ее реализации (Городецкий, 2016, с. 426–437).

Особо заметны дисфункции государства в методах антимонопольного регулирования. В качестве распространенного и очень болезненного для экономики примера можно назвать последствия отстраиваемой контрактной системы, которая, по мнению ряда

экономистов, наносит значительный ущерб бюджету и экономике в целом (Тенишев, Хамуков, 2016; Тенишев, Бандурина, 2016; Франскевич, 2017)¹⁸. Среди возникающих под завесой этой системы антиконкурентных соглашений и стоворов имеет место и широкомащтабный процесс теневого перераспределения ресурсов, бюджетных денег, доходов бизнеса, граждан, они постоянно воспроизводят коррупцию.

Следует подчеркнуть, что патернализм в любой системе государственного управления чреват укреплением государства, которое дрейфует, как правило, в сторону «Левиафана». При этом негативные последствия патерналистских действий из-за неадекватной системы государственного управления могут усиливаться, генерируя «дисфункции государства»¹⁹, порождающие особую разновидность патерналистского провала - «управленческий провал»²⁰.

3.2. Иррациональность бюрократии

В соответствии с известными принципами поведенческой экономики и вполне в традициях Макса Вебера (Вебер, 1994, с. 57,

-
18. В Российской Федерации ежегодно раскрывается все большее количество картелей. Анализ статистики возбужденных антикартельных дел в 2015 г. (409 дел) показывает прирост на 68% по сравнению с 2014 г. (243 дела). При этом более 80% дел по картелям (232 дела) — стоворы на торгах. Отметим, что картели, с целью поддержания цен на торгах, видоизменились качественно. Если до 2014 г. деятельность одного картеля, как правило, охватывала от одной до десяти закупочных процедур, то в 2015–2016 гг. это обычно десятки и сотни закупок. В частности, наиболее масштабный картель по поставкам медикаментов и изделий медицинского назначения действовал на протяжении нескольких лет и охватил 718 аукционов. Следствием таких действий участников размещения государственного заказа является неэффективное расходование бюджетных средств и снижение (либо отсутствие) всякой экономии при проведении торгов. Так, в 2015 г. по 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (от 05.04.2013 г.) было размещено более 3 млн извещений на общую сумму более 6 трлн руб. По 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (от 18.07.2011 г.) — более 1 миллиона 200 тысяч извещений на общую сумму более 23 трлн руб. В суммарном отношении в Российской Федерации в 2015 году закупки проведены на сумму более 29 трлн руб. (Тенишев, Бандурина, 2016, с. 57–62). Практика последнего десятилетия свидетельствует, что картели ограничивают или полностью устраняют конкуренцию в различных отраслях экономики. В случае стоворов на торгах фирмы, вместо того чтобы конкурировать между собой, договариваются и делают лоты, чтобы получить максимальную цену за свой товар (услугу).
19. Заметим, что дисфункции государства чреваты как избыточным и вредным вмешательством государства в экономику, так и отсутствием необходимой его активности из-за непоколебимой веры во всемогущество рынка (Крозье, 1994, с. 432; Крозье, 1997, с. 699).
20. Описание почти тождественной ситуации «провалов государства», в качестве противопоставления «провалам рынка», содержится в многочисленных публикациях. См., например, (Krueger, 1990; Tullock *at al.*, 2002; Winston, 2006; Радыгин, Энтов, 2012).

58, 345) под «управленческим провалом» будем понимать в дальнейшем *нерациональные* действия чиновников. Надо сказать, что анализ поведения госслужащих, действия которых не всегда соответствуют предположениям об их строгой направленности на выполнение решений представительной и исполнительной власти, является одним из ключевых вопросов экономической теории современного государства.

При этом в реальном мире нет таких идеальных условий, чтобы чиновники, каждый на своем месте, действовали бы безошибочно. Стандартная же теория не дает достаточных объяснений этому явлению, мотивируя исследователей к критическому анализу особенностей поведения госслужащих. Рассмотрение различных концепций госслужбы (Оболонский, 2000; Василенко, 2001) позволяет утверждать, что и здесь, по-видимому, присутствуют обычные методологические предпосылки, основанные на рациональном поведении, но теперь уже чиновников, с присущими им обязанностями (в соответствии с занимаемой должностью) и, что не менее важно, личными интересами.

И в соответствии с принципом рациональности предполагается, что каждый госслужащий выбирает лучший вариант своих действий, оптимизирующий его благосостояние и благосостояние общества. Иначе говоря, всякий бюрократ стремится максимизировать свою функцию полезности в условиях заданных ограничений, соответствующих его должностным обязанностям. Все остальное должна обеспечить институциональная система государственного управления, гармонизирующая интересы общества и госслужащих, способствуя максимальному приближению решений исполнительной власти к установкам государства, формируемым в рамках политической системы.

Если же система государственного управления дает сбой и генерируются ошибочные решения, приводящие к потерям общественного благосостояния, то они объясняются дисфункциями государства — изъянами самой системы управления, нуждающейся в реформировании, и/или нерациональными индивидуальными действиями госслужащих. Не углубляясь в эту проблему, подчеркнем, что эффективная система государственного управления обуславливается *рациональным* поведением чиновников. При этом их инди-

видуальные действия опять-таки являются рациональными лишь в том смысле, что из доступных вариантов они выбирают тот, который будет в наибольшей степени отвечать их предпочтениям.

Вспоминая Блауга, заметим, что и в действиях госслужащих «невозможно исключить поведение, движимое минутным импульсом, привычкой... или даже забывчивостью» (Блауг, 2004, с. 351), что позволяет говорить о возможности выбора не лучшего варианта, приводящего к определенным потерям благосостояния общества. К этому добавим, что, как и в рассмотренном выше «поведенческом провале» экономических агентов, исследователями накоплен обширный материал, свидетельствующий о нарушении принципа рациональности в поведении чиновников (Зинченко, 2002; Понкин, 2016).

Причем если экономическая теория, допуская вмешательство государства в поведение индивидуумов, объясняет его нерациональными действиями последних и стремлением «патера» подтолкнуть экономических агентов к выбору неких «истинных предпочтений», то совершенно иная ситуация характерна для нерационального поведения госслужащих. «Истинные предпочтения» здесь не являются гипотетическими, и, наоборот, каждому бюрократу в соответствии с его должностными обязанностями предписывается, что надо делать для выполнения решений власти. В связи с этим возникает вопрос, почему и как генерируются нерациональные действия госслужащих, порождающие «управленческий провал».

Анализ различных концепций и практики государственного управления позволяет выдвинуть гипотезу о существовании нескольких типов нерациональности госслужащих, объективно обусловленных несбалансированностью интересов государства, которые чиновник призван реализовывать, с его личными интересами, присущими ему как отдельному индивидууму. В этой несбалансированности, на наш взгляд, и проявляются негативные аспекты системы государственного управления, приводящие к дисфункциям государства, торможению экономического роста и потерям благосостояния общества. Не претендуя на полноту описания природы и разновидностей «управленческого провала», обсудим выдвинутую гипотезу, выделив ряд институциональных причин нерационального поведения чиновников.

Прежде всего, и по аналогии с известным анализом Лестера Саламона, следует назвать фактор дилетантизма чиновников (*Salamon, 1987*). В данном случае речь идет о том, что в современном государстве на должности руководителей различного ранга назначаются люди, не имеющие часто необходимых профессиональных знаний, умений и навыков, исходя лишь из их принадлежности к соответствующим политическим элитам (*политический принцип*). Добавим к этому случаи кадрового кумовства (*клановый принцип*). Немалое количество назначений на высокие должности в исполнительной власти обусловлено и практикой расстановки своих людей (*номенклатурный принцип*).

Конечно, нельзя исключить ситуации, когда указанные методы подбора кадров не мешают назначению на руководящие должности профессионалов, обладающих всеми необходимыми качествами. Однако в тех случаях, когда в начальствующее кресло садится дилетант, сформулированную гипотезу можно считать обоснованной, и «управленческий провал» становится неизбежным. По причине некомпетенции этот чиновник просто не в состоянии справиться со своими обязанностями. Допуская ошибки в принятии необходимых решений, он фактически замещает рациональное поведение, в лучшем случае действиями «из общих соображений».

Выделим еще один вид нерационального поведения госслужащих, также подтверждающий указанную гипотезу. Речь идет о нерациональности, которая проявляется в характерном для многих чиновников желании расширить границы бюрократической власти и управлять за пределами своих компетенций. Данный феномен, который назовем «эффектом кассира»²¹, хорошо известен и представлен в соответствующей литературе (*Зверев, 1992, с. 543; Чесноков, 2000, с. 161–171*). Причем он проявляется как в действиях отдельных чиновников, так и на уровне ведомств.

Соответствующая ситуация, например, наблюдается в захвате чужих компетенций Министерством финансов. Концентрация большинства функций экономического управления в этом ведомстве резко ограничила возможности влиять на экономическое развитие страны со стороны профильного Министерства экономического раз-

21. Характеризуя подобную ситуацию, один наш коллега утверждает, что «никто не хочет быть просто кассиром, каждый из них хотел бы решать, кому, за что и сколько выдать денег».

вития. С учетом же основных функций Минфина, заботой которого, главным образом, является бюджетная политика, подобный выход за пределы имеющихся компетенций увеличивает риски принятия стратегически необоснованных решений, идущих вразрез с задачами экономического роста. Еще одним примером захвата чужих компетенций является деятельность ФАНО, которая выходит за пределы материального обеспечения научных организаций²².

По-видимому, более часто наблюдается выход за пределы своих компетенций на уровне отдельных чиновников. Связанный с этим, довольно типичным, явлением «бюрократический произвол» подробно проанализирован во многих исследованиях (*Смирнов, 2009; Оболонский, 2011*). Не повторяя сказанного, отметим, что в одних случаях он вызван попытками расширить личную власть конкретного бюрократа. В других ситуациях он мотивирован идеологическими пристрастиями чиновника, часто противоречащими нормативным установкам государства²³. При этом во всех случаях подобная «приватизация власти» ограничивает законные возможности других субъектов, повышая тем самым риски невыполнения задач, поставленных государством.

Стремление бюрократов расширить зону своих властных полномочий проявляется еще в одной ситуации, которую следует отнести к третьему виду их нерационального поведения. Речь идет о движении в противоположном направлении, о передаче своих компетенций на более низкий, но подконтрольный им уровень, об искусственном усложнении иерархической структуры управления. Справедливость выдвинутой гипотезы в данном случае подтверждает английский исследователь бюрократии Сирил Паркинсон — «чи-

-
22. Эта ситуация требует более детального анализа, но похоже, что данное агентство с более чем тысячным управленческим аппаратом сумело отобрать второй ключ у Российской академии наук, резко сократив возможности РАН влиять на научные исследования, и в целом на развитие науки в стране.
23. Примером здесь могут служить попытки руководителей Министерства культуры навязать в сфере кинематографа и театрального искусства определенную репертуарную политику в противовес утвержденных Указом Президента РФ «Основам государственной культурной политики» (от 24 декабря 2014 г. № 808), где напрямую сказано о недопустимости подобных действий власти, о «свободе творчества и невмешательстве государства в творческую деятельность». Аналогичные действия наблюдаются в действиях региональных чиновников, осуществляющих руководство культурой на свой манер, нанося при этом очевидный урон как развитию самой культуры, так и ее позитивному воздействию на человеческий потенциал.

новник множит своих подчиненных», в том числе и по соображениям перекалывания на них своей ответственности (Паркинсон, 1957). И в соответствии с законом Паркинсона количество бюрократов возрастает²⁴.

Так, несмотря на постоянные призывы к сокращению управленческого аппарата, административные реформы не остановили процессов неконтролируемого роста чиновников и бюрократической нагрузки на российскую экономику. К числу негативных последствий следует отнести и тот факт, что доходы госслужащих стали принимать все более изощренный, и даже гротескный, характер (Калабеков, 2010, с. 334–354), увеличивая и без того высокий уровень неравенства в стране. Расширяя свои властные возможности и продвигаясь по службе, бюрократ увеличивает одновременно масштабы дилетантизма и неэффективности управленческих решений. Все это довольно часто приводит к утрате способности гибко реагировать на новые вызовы и задачи развития (Василенко, 2001).

В целом, стремление бюрократов к концентрации властных полномочий и приближению к бюджетному пирогу ведут к неправомерному захвату чужих, не свойственных для отдельных институтов и органов власти функций. Аналогичным образом происходит вторжение системы исполнительной власти в сферу деятельности и полномочий местного самоуправления.

Надо сказать, что рассмотренные три вида нерационального поведения проявляются в наиболее часто обсуждаемой ситуации, обусловленной четвертым фактором нерациональности чиновников — их мотивацией увеличения личного благосостояния во всех его возможных формах. При этом создание системы управления, обеспечивающей сбалансированность интересов государства и интересов госслужащих (при их безупречном исполнении должностных обязанностей), управленческие действия могут способствовать росту благосостояния чиновника, внося соответствующий вклад и в рост благосостояния общества.

24. Паркинсон предложил следующую формулу: $X = (2S^m + L) / N$, где S — количество служащих, набирающих себе подчиненных; L — количество лет, проведенных на работе; m — количество человеко-часов, потраченных на обработку материала; N — количество нужных служащих; X — нужное число новых служащих в год (Паркинсон, 1957).

Однако реальная жизнь отличается от этой теоретической конструкции, и личные интересы чиновника слишком часто не совпадают с требованиями госслужбы и его должностными обязанностями. История и современная практика знают немало случаев, когда системы государственного управления, опирающиеся на специальное и общее законодательство, меры экономического стимулирования и этические нормы, зафиксированные в соответствующих нормативных актах, обеспечивали бы указанную сбалансированность интересов. Напротив, в большинстве ситуаций исследователи обнаруживают своекорыстное и рентоизирующее поведение чиновников, связанное с их желанием извлечь выгоду из занимаемой должности (*Krueger, 1990; Tullock at al., 2002; Winston, 2006*), генерирующих коррупционный потенциал.

В целом, можно назвать четыре составляющие «управленческого провала», четыре объективные причины нерационального поведения чиновников из-за несбалансированности системы государственного управления:

- кадровый дилетантизм,
- эффект кассира,
- закон Паркинсона,
- своекорыстие чиновников.

Рассмотренные четыре типа нерациональности бюрократии, наверное, не исчерпывают всех причин «управленческого провала». Здесь нужны дополнительные исследования, результаты которых позволили бы представить целостную картину поведения этой особой группы индивидуумов, принципиально отличающихся от экономических агентов тем, что содержание и цели их деятельности устанавливаются «другие люди», предписывающие им должностные обязанности. И в этом смысле здесь всегда имеет место конфликт между личными интересами чиновников и интересами общества.

Следует отметить также, что острота этого конфликта в очень большой степени зависит не только от совершенства системы государственного управления, но и в целом от гражданской культуры, присущей данному обществу. Учитывая, что современные исследования свидетельствуют о наличии связей между институтами, экономическими решениями и феноменом культуры (*Putnam, 1993*;

Guiso et al., 2013; Алесина, Джулиано, 2016), необходимо обратить внимание и на соответствующие факторы, которые оказывают непосредственное влияние на поведение чиновников.

Измеряемые во многих исследованиях характеристики²⁵, такие, например, как «обобщенное доверие», «обобщенная мораль» и «отношение к труду» (*Алесина, Джулиано, 2016, с. 91–93, 97–99*) определяют добросовестность, ответственность и честность чиновников, от которых зависит и рациональность их поведения. Как отмечал К. Эрроу: «Можно с уверенностью утверждать, что существенную долю экономической отсталости в мире можно объяснить недостатком взаимного доверия» (*Arrow, 1972, p. 35*). Проведение подобных исследований должно, на наш взгляд, стать важной составляющей любых проектов институциональной модернизации, и прежде всего административной реформы, направленной на создание государственной системы управления, обеспечивающей снижение рисков «управленческого провала».

В целом же, наличие патерналистского провала наряду с институциональным, распределительным и поведенческим провалами позволяет рассматривать их с единых позиций – в качестве частных случаев общей теории изъянов смешанной экономики, в которой участвует патерналистское государство. Сам же патерналистский провал непосредственно свидетельствует о том, что государственной активности присущи риски принятия неверных решений, усиленные их ненадлежащим исполнением (табл. 2).

25. Особое место среди них принадлежит социологическим опросам. Речь идет о глобальном исследовательском проекте WVS (World Values Survey), осуществляемом всемирной сетью социологов, которые, начиная с 1981 г., подготовили репрезентативные национальные обзоры почти в 100 странах по таким темам, как ценности и убеждения людей, а также их социальные и политические последствия; о регулярных, начиная с 1972 г., социологических исследованиях, посвященных сбору данных о проблемах, опыте, подходах и практике жителей Соединенных Штатов GSS (General Social Survey); о ежегодной программе межнационального сотрудничества по исследованиям, охватывающим темы, относящиеся к социальным наукам ISSP (International Social Survey Program), а также о проекте Европейского банка реконструкции и развития, который в сотрудничестве с Мировым банком провел в 2006, 2010 и 2016 г. три обследования домашних хозяйств в 34 странах: LITS (Life in Transition Survey).

Таблица 2. Четыре изъяна смешанной экономики

СИСТЕМА ПРОВАЛОВ	ИЗЪЯНЫ СМЕШАННОЙ ЭКОНОМИКИ	ГОСУДАРСТВЕННАЯ И ГРАЖДАНСКАЯ АКТИВНОСТЬ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОВАЛ	Неэффективное по Парето равновесие.	Патерналистская активность государства, направленная на изменение институциональной среды при сохранении свободы потребительского выбора
РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫЙ ПРОВАЛ	Эффективное по Парето равновесие с неприемлемым распределением богатства.	Патерналистская активность государства, направленная на изменение бюджетных ограничений индивидуумов (перераспределение) при сохранении свободы потребительского выбора
ПОВЕДЕНЧЕСКИЙ ПРОВАЛ	Иррациональное поведение индивидуумов	Патерналистская активность государства, направленная на изменение потребительского выбора
ПАТЕРНАЛИСТСКИЙ ПРОВАЛ	Изъяны общественного выбора	Гражданская активность , направленная на демократизацию общественного выбора и снижение рисков нерационального поведения чиновников
	Нерациональное поведение чиновников	

ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ТЕОРИИ ГОСУДАРСТВА

1. Гражданская активность и институты

Следует обратить особое внимание на то обстоятельство, что в отличие от стандартных изъянов рыночной экономики, на устранение которых направлена государственная активность, устранить провал патерналистского государства сам «патер» не в состоянии. Надеяться на это так же нелепо, как ожидать, что Мюнхгаузен вытащит себя из болота за собственные волосы. Лишь третий участник экономических отношений – гражданское общество (гражданская активность и самоорганизация граждан) способно создавать институциональную среду, мотивирующую к общественному выбору патерналистских установок, снижающих риски ошибочных решений, и обеспечивающие общественный контроль в системе государственного управления.

Таким образом, если стандартные изъяны рынка – институциональный, распределительный и поведенческий провалы вызывают государственную активность, то патерналистский провал, являющийся непосредственным следствием этой активности, требует совершенно иных действий, направленных на демонополизацию процессов формирования нормативных установок, на введение процедур, ограничивающих произвол бюрократии, снижающих риски «управленческих провалов» государства и связанных с ними потерь благосостояния.

При этом одно из главных положений экономической теории современного государства должно быть связано с признанием неизбежности и объективной необходимости государственной активности и патернализма, несущих в себе как позитивные, так и негативные последствия нормативных установок «патера» и нерационального поведения чиновников практически в любой системе государственного управления. Акцент на последствиях государственного вмешательства имеет смысл лишь в том случае, если их анализ

направлен на поиск механизмов, обеспечивающих устранение или уменьшение этих негативных эффектов.

К таким механизмам относятся институты, позволяющие не уклоняться за большинством, предусматривающие участие оппозиционных партий, несистемной оппозиции и отдельных граждан в формировании и реализации нормативных установок, хотя бы частично нейтрализующих произвол власти и приближающих общественный выбор к реальным общественным потребностям. В экономической теории государства данное положение может быть сформулировано как общий принцип политической конкуренции в принятии коллективных решений, не допускающий тирании большинства.

Наверное, здесь допустимо говорить не о конкуренции, а о сотрудничестве (Полтерович, 2015). По сути, институциональное обеспечение конкуренции парламентских партий можно рассматривать и как определенный вид сотрудничества. Подчеркнем, что ограничение правящего большинства и защита оппозиционного меньшинства, создание институциональных условий для индивидуума сохранять свой голос, не уклоняясь за большинством — одна из принципиальных задач²⁶ разрабатываемой теории государства, имеющей междисциплинарный характер.

Сформулируем практический вывод. В сложившихся обстоятельствах, известную дилемму «слабое или сильное государство» следует признать ложной. Исходя из общей концепции изъянов смешанной экономики и регулярно возникающих патерналистских провалов, на повестке дня должны стоять иные задачи — создание сильных институтов гражданского общества и сбалансированной системы государственного управления.

1.1. Гражданская активность

На эту тему существует обширная литература, в которой предлагаются различные рекомендации. Относится это, в основном, к тем направлениям исследований, цель которых сформулирована

26. По мнению Н. Тихоновой, опирающейся на результаты исследования 2012 г. «О чем мечтают жители России» Института социологии РАН, норму «каждый человек должен иметь право отстаивать свое мнение даже в том случае, если большинство придерживается иного мнения» в настоящее время разделяют свыше трех четвертей представителей любой возрастной, доходной, образовательной, профессиональной или иной социальной группы (Тихонова, 2013, с. 38).

в вопросе Винсента Острома: «В состоянии ли мы создать работающую концепцию самоуправляющегося человеческого общества вместо того, чтобы довольствоваться тем, что над нами властвует “государство”, а правит нами “правительство”»? (Ostrom, 1991, P. 4). Особое место здесь принадлежит исследованиям, посвященным институтам гражданского общества, являющимся неотъемлемым элементом современной теории государства.

При этом обсуждение гражданской активности в большинстве случаев сводится к анализу деятельности некоммерческих организаций (НКО), удовлетворяющих потребности, которые рыночные механизмы в достаточной степени не выявляют (Weisbrod, 1975; Hansmann, 1980; Мерсиянова, Якобсон, 2007). В то же время при всех позитивных особенностях НКО, обусловленных их миссией и дефинитивным нераспределением прибыли, они также не застрахованы от неудач и ошибок, дополняющих провалы рынка и государства. Как отмечает Р. Штейнберг (Steinberg, 2006, p. 125), впервые на подобный провал «доброй воли» (*voluntary failure*) обратил внимание Л. Саламон, который выделил четыре специальных случая — благотворительную недостаточность, благотворительный партикуляризм, благотворительный патернализм и благотворительный дилетантизм (Salamon, 1987).

Не останавливаясь на первых двух случаях, связанных с рисками сокращения государственной поддержки вследствие благотворительных взносов и ориентацией на конкретную социальную группу, что приводит к избыточности ее финансирования при недостаточности поддержки других групп, следует обратить внимание на феномены благотворительного патернализма и благотворительного дилетантизма, имеющие непосредственное отношение к проблематике настоящего исследования.

Дело в том, что выявленный Л. Саламоном благотворительный патернализм по природе своей мало чем отличается от рассмотренного выше государственного патернализма. В сущности, отличие между ними сводится к механизму легализации «патера», к вопросу, от чьего имени он выступает и какими компетенциями обладает. В одном случае — это демократически избранный парламент, в другом — управляющий орган НКО, сформированный в соответствии с действующим законодательством. Общим у них является то

обстоятельство, что и тот, и другой определяют (на своих уровнях) нормативные установки «как должно быть», исходя из собственных представлений, генерируя, тем самым риски неверных решений²⁷. И в этом смысле, можно считать, что провал «доброй воли» в ситуации благотворительного патернализма является частным случаем рассмотренного выше патерналистского провала.

Задачи разработки экономической теории государства требуют ответа на очевидный вопрос, как же можно избежать или хотя бы снизить риски патерналистского провала и в случае государства, и в случае НКО. Простой ссылкой на гражданское общество, гражданскую активность и самоорганизацию граждан уже не обойтись. Нужны конкретные рекомендации, направленные на демонополизацию процессов формирования нормативных установок, на расширение состава участников, принимающих решение, и введение процедур, снижающих риски потери благосостояния как на уровне государства, так и в случае НКО.

В связи с этим процитируем М. Симона и Е. Фурман: «Традиционные теории либеральной демократии базируются на том, что люди, которых затрагивают те или иные политические решения, должны иметь возможность участвовать в процессе их принятия...» (Симон, Фурман, 2015, с. 2). Это важное замечание указывает на известное противоречие между либеральной доктриной и представительной демократией, ибо в принятии коллективных решений участвуют лишь «выборные люди», обладающие «властными ресурсами», независимо от того, затрагивают или не затрагивают их решения тех, кто не входит в их число. Аналогичное замечание можно сделать и в отношении НКО с поправкой на его управляющий орган.

Поэтому доминирующая стратегия повышения гражданской активности, как нам кажется, должна быть направлена на расширение состава участников, принимающих решение на всех уровнях законодательной и исполнительной власти. Однако именно здесь общество рискует столкнуться с упомянутой выше особенностью гражданской активности, с так называемым благотворитель-

27. Подобным недугом страдают многие благотворительные фонды, представляющие гранты в области науки, культуры и образования, решения о выделении которых часто обусловлены патерналистскими установками фондов – их собственными представлениями о том, что нужно поддерживать, которые не всегда согласуются с реальными потребностями общества.

ным дилетантизмом, когда в соответствующих решениях принимают участие люди, не обладающие достаточной компетенцией.

Подобная ситуация, нередко встречающаяся в деятельности НКО (*Salamon, 1987; Douglas, 1987*), характерна, по-видимому, и в целом для процесса расширения состава участников, принимающих решение. Другой вопрос, нужно ли данный феномен всегда рассматривать со знаком «минус». Как отмечает Штейнберг: «Дилетантизм... может быть целесообразным, если потребности клиента вытекают из нравственных проблем, а не из социальных и технических факторов» (*Steinberg, 2006, p. 125*). В этом смысле благотворительный дилетантизм принципиально отличается от дилетантизма чиновников, для которых наличие знаний, умений и навыков является необходимым условием выполнения их должностных обязанностей.

При этом область «целесообразного дилетантизма» гражданской активности может быть гораздо шире. В качестве примера приведем институт суда присяжных, формируемого, как правило, из недипломированных юристов. Сформулируем и принципиальный вывод — мнение граждан в отношении того, «как должно быть», нельзя не учитывать, даже если среди них мало дипломированных специалистов по соответствующей теме. Собственно, учет именно этого мнения и является одним из тех механизмов, которые способны уменьшить риски принятия ошибочных патерналистских решений.

Поиски таких механизмов, ограничивающих монопольное право принятия патерналистских решений, снижающих риски изъятий общественного выбора на всех уровнях власти — это та задача, которая стоит перед современной наукой и требует междисциплинарных исследований. Свои рецепты предлагают ряд политологов, социологов и экономистов, например (*Buchanan, Tullock, 1962; Lijphart, 1977, 1999; Tsebelis, 1990, 1995; Bueno de Mesquita, Smith, 2012*). В этом разделе доклада остановимся на парламентских решениях, где взаимодействуют различные партии.

1.2. Институты консенсусной демократии

Учитывая же, что современное общество состоит из многих страт с широким спектром социальных групп и негомогенности

депутатского корпуса, представляющего их интересы, трудно предположить достижение консенсуса между аутентичными советниками в направленности государственной активности. Одно из возможных решений, позволяющее ослабить это противоречие, связано с созданием институтов, определяющих взаимодействие элит и соответствующих политиков на основе согласованного компромисса их целей и интересов (*Ferejohn, 2000, p. 79; Симон, Фурман, 2015, с. 14*).

И хотя такой компромисс маловероятен, отметим замечание Э. Хейвуда: «недостижимость сущностного консенсуса не означает, что не может быть процедурного консенсуса — готовности разрешить противоречия путем заключения соглашения в соответствии с определенными конвенциональными нормами» (*Heywood, 2002, p. 10*). Нахождение процедурного консенсуса — это та задача, которая стоит перед исследователями, работающими в области политических институтов. При этом, как подчеркивает Б. Крик, конфликт интересов между участниками политического процесса неискореним и единственным решением становится «рассредоточение власти» (*Crick, 2000, p. 30*).

Данный тезис был реализован в подходе, выработанном во второй половине XX в. В соответствии с ним доминантой исследований стали попытки создания институтов, реализующих принципы теории «консоциативной (консенсусной) демократии», разработанной американским политологом Арендом Лейпхартом, предложившим систему политических институтов для многосоставных обществ (*Lijphart, 1977, 1999; Лейпхарт, 1997*)²⁸.

Теория Лейпхарта, пишет российский политолог Ж. Ормонбеков, «...является полной и самодостаточной концепцией, в рамках которой рассматривается двойной феномен возникновения вертикального сегментирования общества на отдельные группы населения по определенным общим признакам (религия, язык, раса, этнос, идеология) и институционализация переговорного процесса на уровне элит вышеназванных групп» (*Ормонбеков, 2007, с. 92*).

28. В своей классической книге «Democracy in Plural Societies» (1977), в переводе на русский язык — «Демократия в многосоставных обществах» (1997), он ввел в научный оборот понятие общественной или консоциативной демократии. В более поздних работах категорию «консоциативная демократия» Лейпхарт дополняет понятием «консенсусная демократия», анализ которой он изложил в книге «Patterns of Democracy» (1999). (см. также (*Симон, Фурман, 2015, с. 20*)).

Несмотря на то, что данная теория была создана в основном для решения вопросов мирного урегулирования конфликтов в мультиэтнических обществах, она обладает очевидным потенциалом расширения (Halpern, 1986; Нджоку, 1999; Бондаренко, 2008; Симон, Фурман, 2015). Отметим в связи с этим возможности применения теории «консенсусной демократии» к негомогенной структуре парламента, состоящего из представителей различных политических партий, отражающих интересы соответствующих социальных групп, т.е. к процессам формирования патерналистских установок «политически агрегированного индивидуума».

Основное внимание здесь надо обратить на практические рекомендации А. Лейпхарта, являющиеся, по сути, базой процедурного консенсуса. Речь идет о необходимости создания большой коалиции, включающей лидеров всех значимых партий; о принципе пропорциональности политического представительства в исполнительной власти, в назначении чиновников и распределении бюджетных средств; о праве взаимного вето, которое позволяет отвергать решения, наносящие ущерб интересам соответствующих социальных групп, и т.п. (Lijphart 1977, p. 153; Лейпхарт 1997, с. 60; Ормонбеков 2007, с. 95—99; Симон, Фурман 2015, с. 10—11).

В той или иной степени каждая из этих рекомендаций может быть использована при решении проблемы демократизации институтов формирования патерналистских установок. Так, создание большой коалиции с привлечением к управлению представителей партий, *проигравших* выборы, во многих случаях расширяет область возможных альтернатив. Включение в обсуждение интересов социальных групп, не нашедших отражения в предпочтениях партии власти, позволяет ослабить «тиранию большинства».

При этом для опекаемых благ, производство которых предполагает финансовую поддержку государства, особое значение такие коалиционные решения приобретают при распределении бюджетных средств, когда, собственно, и устанавливается их объем и структура, соответствующие определенному компромиссу в реализации интересов политических партий, представляющих различные социальные группы. Однако если какая-то одна партия получает достаточное число голосов и коалиция не возникает, то, в соответствии с уже упоминавшимися выводами Ж.-Ж. Лафона, риски

патерналистского провала явно увеличиваются и проблема защиты интересов меньшинства приобретает особую актуальность.

В этом случае для устранения патерналистского провала или, хотя бы, для снижения рисков потери благосостояния необходима активизация гражданского общества — единственной силы, способной ослабить «диктатуру большинства». Речь идет об институциональных трансформациях, направленных на использование в процессе формирования патерналистских установок институтов консенсусного патернализма, обеспечивающих «рассредоточение власти» и тем самым сохранение за оппозицией права собственного голоса — права «не уклоняться за большинством» (*Рубинштейн, 2016; Rubinstein, 2016*).

Кроме принципа пропорциональности, теория консенсусной демократии предлагает и механизмы перевода коллективных решений из сферы голосования в предшествующие голосованию переговоры, связанные с поиском компромисса. Речь идет об институционализации права вето в качестве обеспечения прав парламентского меньшинства на участие в процессе принятия решений и для защиты позиций их избирателей²⁹. Для опекаемых благ этот институт также представляется весьма существенным, ибо дает возможность заблокировать решения, ведущие к потере благосостояния как отдельных групп граждан, так и всего общества. При наличии такого института в России, наверное, не был бы принят ряд законов, недружественных по отношению к образованию, науке, культуре и здравоохранению.

Принцип пропорциональности предполагает также распределение бюджетных средств с учетом интересов различных партий, включая и тех, кто не входит в коалиционное большинство и находятся в оппозиции. Такая возможность появляется в результате ведения специальной процедуры «нулевого чтения по бюджету», охватывающей, скажем, не более 90% государственных расходов, но в которой участвовали бы представители всех парламентских партий.

29. По проблемам вето существует обширная литература. При этом имеет смысл обратить внимание на работы Цебелиса, в которых автор обосновывает концепцию «вето-игроков» (*Tsebelis, 1990, 1995*). См. также (*Помигуев, 2014, с. 200*): «Вето-игроки — это коллективные или индивидуальные акторы, согласие которых необходимо для изменения статус-кво. Статус-кво — это политика, существующая в настоящий момент, т.е. законодательство, изменение которого зависит от принятия единодушного решения всех вето-игроков».

В последующих же чтениях оппозиционным партиям должно быть предоставлено исключительное право дополнять расходы бюджета (оставшиеся 10%), направляя указанные средства на реализацию интересов социальных групп, представленных в программах соответствующих партий (*Рубинштейн, 2014, с.39*). Введение данного института, кроме всего прочего, позволит расширить область переговорного процесса в направлении поиска компромиссов и, хотя бы частично, перевести ряд коллективных решений на стадию, предшествующую парламентским голосованиям.

В духе теории консенсусной демократии Лейпхарта и в дополнение к базовым институтам вето и нулевого чтения следует использовать и другой известный механизм — институт индивидуальных бюджетных назначений (ИБН), который реализует модель прямого участия граждан в управлении небольшой частью бюджетных ресурсов (не более 2% уплачиваемого налога). Речь идет об альтернативном механизме расходования государственных средств, когда непосредственно налогоплательщики в рамках заданных ограничений определяют направления финансовой поддержки определенных видов экономической деятельности.

Содержательная доминанта этого института — превращение граждан в субъекты бюджетной политики определяет их непосредственное участие в выработке нормативных установок «политически агрегированного индивидуума» с соответствующим распределением бюджетных средств (*Рубинштейн 2010, с. 164; Рубинштейн 2014, с. 507—508*). Следует особо отметить, что институт индивидуальных бюджетных назначений частично позволяет смягчить отмеченное выше хроническое противоречие между либеральной доктриной и представительной демократией.

2. Институты гражданского общества

Рассмотрим теперь вторую часть проблемы, связанную с управленческим провалом. Как избежать риски и последствия неэкономического поведения госслужащих, вызванного объективными причинами — дилетантизмом управленческих кадров, «эффектом кассира», законом Паркинсона, своекорыстием, и в целом невысокой гражданской культурой, обуславливающей отсутствие на долж-

ном уровне добросовестности, ответственности и честности чиновников? В общем случае эта проблема *не имеет решения* и представляет собой довольно сложный и длительный процесс эволюции общества и той институциональной среды, которая развивается вместе с ним. И все же определенные шаги в нужном направлении можно сделать в любой ситуации, на любой стадии развития общества. В этом состоит одна из актуальных практических задач, решения которой непосредственно связаны с современной теорией государства, включающей в анализ институты гражданского общества.

2.1. *Общественные объединения и организации*

Отметим, что такие важнейшие институты гражданского общества, как добровольные, самоуправляемые, некоммерческие формирования, объединяющиеся на основе общности интересов, не обладают государственно-властными полномочиями и, кроме профильной миссии, предусмотренной в их уставных документах, выполняют лишь совещательные функции. И хотя к рекомендациям общественных объединений власти редко прислушиваются, они могут сыграть незаменимую роль в создании эффективной системы гражданского контроля над деятельностью органов государственного управления, создавая барьеры на пути бюрократического произвола.

Приведем несколько примеров из опыта зарубежных стран, где действия общественных объединений стали мощным антикоррупционным институтом гражданского общества³⁰, обеспечившим снижение рисков проявления четвертого вида неэтичности чиновников, обусловленного их своекорыстием и рентоизирующим поведением. Так, в Швеции наиболее крупным и значимым из них является образованный еще в 1923 г. «Институт против взяток», состоящий при Стокгольмской торгово-промышленной палате.

В 2003 г. во Франции была создана ассоциация «Антикор». Важную роль играет и отделение неправительственной организации «Transparency International». Надо отметить также работу отраслевых ассоциаций и объединений, и в первую очередь «Движение предприятий Франции – МЕДЕФ», Объединения торгово-промыш-

30. См.: URL: <http://www.jk.ru/analiticheskaja-informatsija/antikorrupsionnyjj-kontrol-v-nekotorykh-gosudarstvakh-mira/>.

ленных палат Франции, которые активно взаимодействуют с профильными государственными ведомствами, занимающимися борьбой с коррупцией, и проводят пропагандистско-разъяснительную работу со своими членами, в том числе разрабатывая и внедряя отраслевые этические нормы и стандарты предупреждения и борьбы с коррупцией на предприятиях.

В Нидерландах, по инициативе Объединения предпринимателей, были разработаны «Правила поведения». Контроль за соблюдением Антикоррупционного закона предприятиями осуществляет специально созданная в Объединении предпринимателей служба.

Сильная система общественного контроля в сфере коррупции исторически сложилась в США, где действуют десятки неправительственных организаций («Judicial Watch», «Project on Government Oversight», «Global Integrity», «Government Accountability Project» и др.), главная задача которых – разоблачение коррупции. Львиную долю интересующих их сведений они получают с помощью закона «О свободе информации».

Вместе с тем, не следует думать, что эти эффективные институты, сформировавшиеся в экономически развитых странах, могут быть безболезненно трансплантированы в российскую общественную систему. Опыт нашей страны свидетельствует, что реальное воздействие институтов гражданского общества на государственную власть и государственное управление невозможно при сохранении той политической и общественной среды, которая сложилась в нашей стране за последнюю четверть века. С учетом этого и в соответствии с известным положением теории реформ создание эффективной системы общественного контроля должно быть основано на так называемых «промежуточных институтах» (Полтерович, 2007).

Выращивание собственных специализированных антикоррупционных институтов также требует, на наш взгляд, промежуточных решений. Это имеет самое непосредственное отношение к уже существующим общественным объединениям и организациям, промежуточная модернизация которых, по нашему мнению, должна быть направлена на усиление их влияния в обществе, на выход за пределы совещательных функций и создание институциональных возможностей для реального участия в принятии кадровых и зако-

нотворческих решений. Мы имеем в виду реализацию уже опоминавшегося принципа демократии, в соответствии с которым люди, которых затрагивают те или иные решения, должны иметь возможность участвовать в процессе их принятия.

Прежде всего это относится к назначениям на должности руководителей министерств и разработке законодательных актов в тех сферах экономики, которые соответствуют профилю общественных организаций. К примеру, назначение на должность министра экономического развития должно быть согласовано в соответствии с этим промежуточным институтом с Российским союзом промышленников и предпринимателей, министра культуры — с творческими союзами, которые обладали бы правом и ответственностью блокировать кадровые назначения, множащие дилетантизм чиновников.

Для создания действительно эффективной системы общественного контроля важно, чтобы подобный институциональный фильтр стал легитимной частью кадровой политики в системе государственной службы. Наделение такими функциями независимых общественных организаций позволит уменьшить практику кадровых решений, порождающих управленческий провал. Подобные механизмы имеет смысл использовать и в законодательной сфере, предоставив возможность общественным организациям проведения экспертизы соответствующих законопроектов. Участие в этом процессе Российской академии наук может существенно снизить риски принятия непроработанных законов с плохо рассчитанными последствиями.

Осуществление контрольных функций общественными объединениями непосредственно связано с материально-финансовой независимостью этих институтов гражданского общества от государственной власти. Сегодня многие общественные объединения финансируются по каналам тех органов государственного управления, которые они призваны контролировать. Это в принципе подрывает любые попытки проявления независимой позиции в сфере общественного контроля, провоцирует вмешательство административных инстанций в дела, находящиеся за пределами их компетенций. Необходимо перестроить саму систему государственной поддержки «третьего сектора», включив механизмы прямого бюджетного финансирования (отдельной строкой) общественных объе-

динений и организаций, удовлетворяющих потребности, связанные с общественным контролем. Решение этой непростой задачи также входит в проблематику экономической теории государства.

Обратим внимание еще на одно обстоятельство. Эволюция государственной службы в условиях невысокого уровня гражданской культуры и избыточного культивирования рыночного успеха, привнесение в среду бюрократии элементов политических и корпоративных интересов, а также имплантация моделей реформирования государственного управления на основе опыта развитых стран сформировали устойчивые предпосылки для своекорыстия и рентоизирующего поведения чиновников. Государство не смогло противопоставить этим тенденциям эффективные антикоррупционные барьеры. С другой стороны, и гражданское общество оказалось неготовым³¹ к тому всплеску коррупции, который произошел за годы системных преобразований.

К этому добавим, что философия консенсусной демократии требует определенного культурного фона. Поэтому при обсуждении проблем диалога политиков, чиновников и представителей гражданского общества необходимо учитывать фактор гражданской культуры, включая профессиональную культуру и служебную этику. Как отмечают ряд исследователей, понятия гражданского и служебного долга становятся важными факторами качества и эффективности государственного управления (Худ, 1995; Лавриненко, 1997; Филиппов, 2008). С учетом этого подчеркнем еще раз необходимость соответствующих исследований, предваряющих любые институциональные модернизации в системе государственного управления и госслужбы.

31. Вот лишь неполный список общественных, антикоррупционных организаций, влияние которых на реальные процессы коррупции оказались совсем минимальными: Межрегиональная общественная организация «Общественный антикоррупционный комитет»; Общественная организация «Национальный антикоррупционный комитет»; Межрегиональная общественная организация «Центр противодействия коррупции в органах государственной власти»; Автономная некоммерческая организация «Союз экспертиза» Торгово-промышленной палаты РФ; «Ассоциация адвокатов России за права человека»; Общероссийская общественная организация «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией»; Департамент экономической безопасности и противодействия коррупции Торгово-промышленной палаты РФ; Общероссийская общественная организация «Комиссия по борьбе с коррупцией»; Российское антикоррупционное партнерство; Национальный рейтинг прозрачности закупок; Фонд «ИНДЕМ»; Межрегиональное общественное движение «Против коррупции»; Центр антикоррупционных исследований и инициатив и т.д., и т.п. (URL: <http://www.kogurcii.net/index.php?s=9>).

2.2. *Общественные советы*

К числу развивающихся институтов гражданского общества следует отнести и общественные советы. Не углубляясь в недостатки действующей системы, обусловленные административной и финансовой зависимостью общественных советов, а также их общей подконтрольностью органам исполнительной власти (*Липчанская, 2009, 2011*), попробуем и здесь сформулировать возможные направления модернизации этого важнейшего института гражданского общества, опираясь на рекомендации упомянутой выше теории.

Мы имеем в виду использование институциональных возможностей, которые предоставляет теория консенсусной демократии, и в частности, институт пропорционального представительства. Кроме уже упоминавшегося принципа участия в руководстве органами исполнительной власти представителей различных партий, выражающих интересы соответствующих социальных групп, введение данного института может создать очень важные механизмы влияния экспертного сообщества на принятие политических и экономических решений. И прежде всего речь должна идти об изменении правил и процедур формирования общественных советов при министерствах и ведомствах.

В соответствии с тем же принципом пропорциональности в эти советы следует включать политиков, принадлежащих к оппозиционным партиям и несистемной оппозиции, представителей общественных объединений, а также ведущих экспертов по соответствующим направлениям жизнедеятельности общества. Созданию системы общественного контроля может способствовать *квотный метод* формирования общественных советов. Важной и принципиальной особенностью этого института должно стать перераспределение представительства в советах в пользу профильных по видам деятельности социально-профессиональных групп, саморегулирующихся организаций и общественных объединений. И надо, в конечном итоге, исключить всякие возможности руководства органов власти и глав администраций влиять на исход формирования общественных советов. Право решающего голоса в их кадровом обеспечении должно принадлежать самой общественности.

Еще одним шагом на пути создания институтов общественного контроля станет введение *процедуры согласования* назна-

чений на руководящие должности министерств и ведомств, в которой должны участвовать профильные общественные объединения и организации экспертного сообщества. Реализация соответствующих принципов формирования состава общественных советов и наделение их согласовательными функциями требует создания необходимых правил и процедур, которые, в свою очередь, зависят от диалога власти с экспертным сообществом, от общего уровня развития демократического сознания и гражданской культуры.

Очевидно также, что независимая позиция общественных советов не может быть обеспечена, если их финансирование так или иначе осуществляют те самые объекты, которых они призваны контролировать. Поэтому основным каналом финансового обеспечения общественных советов должна стать бюджетная поддержка по образу и подобию того, как бюджетировются неправительственные организации, удовлетворяющие важные социальные потребности. В интересах независимости было бы также финансовое участие саморегулирующихся организаций, общественных объединений, включая НКО, и отдельных физических лиц. Это вполне может быть осуществимо по законам и правилам партнерства власти и гражданского общества, с тем чтобы нейтрализовать возможные угрозы лоббизма частных, партикулярных интересов.

Наделение общественных советов реальными правами и освещение в СМИ результатов их функционирования позволят избежать многих нерациональных действий бюрократии, генерирующих управленческие провалы. Актуальность такой институциональной трансформации обусловлена и тем, что из-за отсутствия гражданского контроля над деятельностью органов исполнительной власти управленческие провалы продолжают регулярно возникать, приводя к потерям общественного благосостояния.

Превращение общественных советов из ручных надстроек министерств и ведомств в полноправные и независимые органы общественного контроля за их деятельностью может стать тем самым промежуточным решением, которое обеспечит снижение рисков нерациональных действий чиновников. В частности, это напрямую относится к возможностям хотя бы частичной нейтрализации «эффекта кассира» и закона Паркинсона. Так, предоставление общественным советам права контроля за исполнением законодательно

установленных функций соответствующих министерств ограничит их руководителей и конкретных чиновников в захвате чужих компетенций и/или передаче своих обязанностей искусственно созданным подчиненным структурам³².

Подводя итоги данного раздела, подчеркнем, что основные политические решения и принятие законов, а также административные полномочия органов власти, включая кадровые назначения на руководящие должности, должны в обязательном порядке проходить согласования с саморегулирующимися организациями бизнеса, отраслевыми общественными объединениями, представителями малого и среднего бизнеса.

При этом одним из действенных инструментов общественного контроля является *экспертиза* законодательных инициатив, которая должна быть направлена в первую очередь на анализ готовящихся нормативных правовых актов — проектов федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, документов органов исполнительной власти. Комплексное независимое исследование законопроектов на предмет соответствия правам и законным интересам граждан позволяет учитывать мнения граждан, потребности и интересы различных социальных групп, политических партий, бизнес-сообщества.

32. Следует отдельно отметить случаи, когда руководство органов исполнительной власти вторгается в деятельность подведомственных предприятий и учреждений, осуществляя захват их компетенций. В таких чувствительных отраслях, как культура и наука, это стало привычным делом. Так, вразрез закона о реформе Российской академии наук нарушаются установленные разграничения компетенций по управлению академической наукой между ФАНО и Президиумом РАН. Бессмысленные объединения академических институтов, разрушение их материально-технической базы сопровождаются одновременно вторжениями в сферу компетенции руководства институтов, в процессы планирования и текущего управления научными исследованиями. В этом контексте формирование независимых общественных советов при этих органах управления и наделение их соответствующими полномочиями создало бы определенный барьер для незаконного вмешательства чиновников в творческую и научную деятельность.

Вместо заключения

Рассмотрение некоторых аспектов экономической теории современного государства дает основание для определенной классификации различных типов патернализма на основе признака «ценность свободы» (Автономов, 2015), позволяя увидеть в них эволюционную составляющую (Рубинштейн, 2016). Так, не рассматривая крайнюю позицию — *архаичный патернализм*, характерный для прошлых моделей государства, можно утверждать, что *мериторный патернализм* ориентирован на общество с большей склонностью к свободе. Используемый в рамках данной концепции инструментарий — субсидии, налоговые льготы производителям и трансферты потребителям — предоставляет людям определенную свободу выбора.

В этом смысле *либертарианский патернализм* расширяет возможности потребительского выбора еще в большей мере. Следующий шаг в направлении обеспечения больших свобод индивидуумам сделан другой группой представителей нового патернализма — *асимметричный патернализм*. Исходя из этого принципа, используется и соответствующий инструментарий, основанный на политике «подталкивания».

Еще одна разновидность патернализма — *консенсусный патернализм*. Его отличие от мериторного и нового патернализма обусловлено подключением институтов консенсусной демократии. Дополняя свободу потребительского выбора, институты *консенсусного патернализма* обеспечивают демократизацию самой процедуры формирования патерналистских установок, увеличивая тем самым свободы людей на более высоком уровне.

Если предложенную классификацию патернализма наложить на ось времени, то можно заметить, что появление различных версий патернализма оказывается упорядоченным и во времени.

Данный результат позволяет сформулировать важное для разрабатываемой теории государства утверждение: патернализм как часть экономической реальности, развиваясь во времени и пространстве, претерпевает институциональную эволюцию, имеющую явно выраженную либеральную направленность.

Вместе с тем, надо ясно сознавать, что данный тренд, сталкиваясь с традициями, политической системой, гражданской культурой и институциональной средой, сформировавшимися в российском обществе, часто меняет вектор развития. И либеральные идеи трансформируются в свою противоположность — избыточное государственное вмешательство и бюрократический производ, которые тормозят экономическое развитие и не обеспечивают рост благосостояния. Все это находит соответствующее отражение в системе государственного управления и пассивном состоянии институтов гражданского общества.

* * *

Настоящий доклад следует рассматривать как постановочный, представляющий собой авторское понимание проблемы и являющийся фактически введением в трехлетнее исследование «Экономическая теория современного государства», запланированное в Институте экономики РАН на 2017–2019 гг. И, как мы предполагаем, итогом этой масштабной работы станут не только результаты теоретических изысканий, но, что не менее важно, конкретные рекомендации по проведению явно назревшей *административной реформы* и созданию действенных институтов гражданского общества.

Литература

- Автономов В.С.** (2014). Еще несколько слов о методологическом индивидуализме // *Общественные науки и современность*. № 3. С. 53–56
- Автономов В.С.** (2015). На какие свойства человека может опереться экономический либерализм // *Вопросы экономики*. № 8. С. 5–24.
- Аристотель** (1983). Политика // Аристотель. Соч. в 4 т. Т. 4. М.: Мысль. С. 376–644.
- Асемоглу Д., Робинсон Дж.** (2013). Политика или экономика? Ловушки стандартных решений // *Вопросы экономики*. № 12. С. 4–28.
- Бланшар О.** (2010). Макроэкономика. Пер. с англ. М.: Изд. дом «Государственный университет – ВШЭ».
- Блауг М.** (2014). Методология экономической науки, или Как экономисты объясняют. Пер. с англ. / Науч. ред. и вступ. ст. В.С. Автономова. М.: НП «Журнал Вопросы экономики».
- Бондаренко Т.Ю.** (2008). Принципы консоциативной демократии в государственном строительстве за пределами Европы // *Политическая наука*. № 4. С. 213–223.
- Василенко И.А.** (2001). Административно-государственное управление в странах запада: США, Великобритания, Франция, Германия. М.: Логос.
- Вебер М.** (1994). Избранные произведения.
- Гринберг Р., Рубинштейн А.** (1998). «Социальная рента» в контексте теории рационального поведения государства // *Российский экономический журнал*. №3. С. 58–66.
- Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.** (2013). Индивидуум & государство: экономическая дилемма. М.: Весь мир.

- Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.** (2000). Экономическая социодинамика. М.: ИСЭПРЕСС.
- Замулин О.А.** (2002). Обзор новокейнсианской экономической теории с применениями к России // *Экономическая школа. Аналитическое приложение*. № 1(1). С. 132–48.
- Калабеков И.Г.** (2007). Российские реформы в цифрах и фактах. М.: РУСАКИ. С. 288.
- Канеман Д., Тверски А.** (2003). Рациональный выбор, ценности и фреймы // *Психологический журнал*. № 4. С. 31–42.
- Капелюшников Р.И.** (2013а). Поведенческая экономика и новый патернализм // *Вопросы экономики*. № 9. С. 66–90.
- Капелюшников Р.И.** (2013б). Поведенческая экономика и новый патернализм // *Вопросы экономики*. № 10. С. 28–46.
- Ковельман А.Б.** (1996). Толпа и мудрецы талмуда. Москва–Иерусалим: Еврейский университет в Москве.
- Лаффон Ж.-Ж.** (2007). Стимулы и политэкономия. М.: ГУВШЭ.
- Лейпхарт А.** (1997). Демократия в многосоставных обществах. М.: Аспект Пресс.
- Либман А.М.** (2007). Политико-экономические исследования: обзор и некоторые предложения. М.: Институт экономики РАН.
- Майерсон Р.** (2010). Равновесие по Нэшу и история экономической науки // *Вопросы экономики*. № 6. С. 26–43.
- Мельник Д.В.** (2015). Концепция социального либерализма на «рынке идей» современной России // *Общественные науки и современность*. № 2. С. 43–53.
- Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И.** (2007). Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности / Сер. «Мониторинг гражданского общества», вып. II. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ.
- Мизес Л. фон.** (2005). Человеческая деятельность: трактат по экономической теории. Челябинск: Социум.
- Мэнкью Н.Г.** (1994). Макроэкономика. Пер. с англ. М.: Изд-во МГУ.
- Нджоку Р.** (1999). Что такое консоционализм? // *Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии*. С. 300–312.
- Нуреев Р.М.** (2005). Теория общественного выбора. Изд. дом ГУВШЭ.
- Оболонский А.В.** (2000). Государственная служба. М.: Дело.

- Оболонский А.В.** (2011). Кризис бюрократического государства: реформы государственной службы: международный опыт и российские реалии. М.: Фонд «Либеральная миссия».
- Олсон М.** (2006). Диктатура, демократия и развитие // *Теория и практика демократии*. С. 375–382.
- Ормонбеков Ж.** (2007). Теория консоционализма Аренда Лейпхарта // *Казанский федералист*, №1–2. С. 98–108.
- Павлов И.А.** (2007). Поведенческая экономическая теория – позитивный подход к исследованиям человеческого поведения. М.: Институт экономики РАН.
- Павлов И.А.** (2011). Феномен «уклонения от двусмысленности» в теории рационального выбора. М.: Институт экономики РАН.
- Платон.** (1971). Государство // Платон. Соч. в 3 т. Т. 3. М.: Мысль.
- Полищук Л.И.** (2013). Аутсорсинг институтов // *Вопросы экономики*. № 9. С. 40–65.
- Полтерович В.М.** (2015). От социального либерализма к философии сотрудничества // *Общественные науки и современность*. № 4. С. 41–64.
- Полтерович В.М., Попов В.В.** (2007). Демократизация и экономический рост // *Общественные науки и современность*. № 2. С. 13–27.
- Полтерович В.М., Попов В.В., Тонис А.С.** (2008) Нестабильность демократии в странах, богатых ресурсами // *Экономический журнал ВШЭ*. № 2. С. 176–200.
- Помигуев И.А.** (2014). Концепция вето-игроков: новый подход в изучении форм правления // *Журнал «Политическая наука»*. № 1. С. 199–210.
- Радыгин А., Энтов Р.** (2012). «Провалы государства»: теория и политика // *Вопросы экономики*. № 12. С. 4–30.
- Рациональный выбор в политике и управлении / Под ред. Л.В. Сморгунова. (2007). СПб: Изд. СПбГУ. С. 215.
- Ромер Д.** (2014). Высшая макроэкономика. Пер. с англ. М.: Изд. дом Государственный университет – ВШЭ.
- Рубинштейн А.** (2011). К теории опекаемых благ. Неэффективные и эффективные равновесия // *Вопросы экономики*. № 3. С. 65–87.

- Рубинштейн А.Я.** (2009а). К теории рынков «опекаемых благ». Статья I. Опекаемые блага и их место в экономической теории // *Общественные науки и современность*. №1. С. 139–152.
- Рубинштейн А.Я.** (2009б). Меритория и экономическая социодинамика: дискуссия с Р. Масгрейвом // *Вопросы экономики*. № 11. С. 98–109.
- Рубинштейн А.Я.** (2014). Методологический анализ теории опекаемых благ // *Urbi et Orbi*: в 3 т. Т. 1 Теоретическая экономика. СПб: Алетейя. С. 461–522.
- Рубинштейн А.Я.** (2016). Социальный либерализм и консоциативный патернализм // *Общественные науки и современность*. № 2. С. 5–38.
- Саймон Г.** (1993). Рациональность как процесс и продукт мышления // *THESIS*. Вып. 3. С. 16–38.
- Симон М.Е., Фурман Е.Д.** (2015). Проблема выработки политического компромисса: институциональное измерение. М.: ИЭ РАН.
- Смирнов С.Н.** (2009). Российская бюрократия и ее роль в процессах модернизации России // *Мир России*. Т.18, № 4. С. 115–139; *Социальный либерализм* (2016). / Под. ред. А.Я. Рубинштейна, Н.М. Плискевич. СПб: Алетейя.
- Тихонова Н.Е.** (2013). Социальный либерализм: есть ли альтернатива? // *Общественные науки и современность*. № 2. С. 32–44.
- Урнов М.Ю.** (2014). Россия: виртуальные и реальные политические перспективы. М.: НИУ ВШЭ.
- Хиллман А.А.** (2009). Государство и экономическая политика. Возможности и ограничения управления. М.: ГУ ВШЭ.
- Шпакова Р.П.** (1997). Макс Вебер, прочитанный сегодня. С. 543.
- Шумпетер Й.** (2007). Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия. М.: Эксмо.
- Якобсон А.И.** (2016). Социальная политика ювенального общества // *Социальный либерализм* (под ред. А.Я. Рубинштейна, Н.М. Плискевич). СПб.: Алетейя. С. 294–309.
- Boudon R.** (1979). *La logique du sociale: introduction a l'analyse sociologique*. Paris: Hachette.
- Brennan G., Lomasky L.** (1983). Institutional Aspects of “Merit Goods” Analysis // *Finanzarchiv*. Vol. 41. P. 183–206.

- Buchanan J.M., Tullock G.O.** (1962). *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. University of Michigan Press.
- Bueno de Mesquita B., Smith A.** (2012). *The Dictator's Handbook: Why Bad Behavior is Almost Always Good Politics*. New York.
- Camerer C., Issacharoff S., Loewenstein G., O'Donoghue T., Rabin M.** (2003). "Regulation for conservatives. Behavioral economics and the case for 'asymmetric paternalism' // *University of Pennsylvania Law Review*. Vol. 151. P. 1211–1254.
- Crick B.** (2000). *In Defense of Politics*. Harmondsworth and New York: Penguin.
- D'Amico D.** (2009). *Merit Goods, Paternalism and Responsibility*. Pavia. Universita.
- Douglas J.** (1987). *Political Theories of Nonprofit Organizations* // *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, ed. by Walter W. Powell. New Haven, Conn.: Yale University Press. P. 43–54.
- Ferejohn J.** (2000). *Instituting Deliberative Democracy. Designing Democratic Institutions*, ed. by Ian Shapiro and Stephen Macedo. New York University Press.
- Grinberg R., Rubinstein A.** (2005). *Economic Sociodynamics*. «Springer-Verlag», Berlin, Heidelberg, New York.
- Grinberg R., Rubinstein A.** (1999). *Ökonomische Soziodynamik und rationales Verhalten des Staates*. Köln.
- Halpern, Sue M.** (1986). *The Disorderly Universe of Consociational Democracy* // *Western European Politics*. Vol. 9. No. 2. P. 181–182.
- Hansmann H.** (1980). *The Role of Nonprofit Enterprise*. *Yale Law Journal* 89: P. 835–901.
- Harsanyi J. C.** (1982). *Morality and the Theory of rational Behaviour / Utilitarianism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press. P. 39–62.
- Heywood A.** (2002). *Politics*. London: Palgrave Macmillan.
- Kahneman D., Tversky A.** (Eds.). (2000). *Choices, values and frames*. New York: Cambridge University Press.
- Katona G.** (1951). *Psychological Analysis of Economic Behavior*. New York: McGraw-Hill.
- Krueger A.** (1990). *Government Failures in Development* // *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 4. P. 9–23.

- Lijphart A.** (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- Lijphart A.** (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lucas R.** (1972). Expectations and the Neutrality of Money // *Journal of Economic Theory*. Vol. 4. P. 103–124.
- Machlup F.** *Austrian Economics* // *Encyclopedia of Economics*. New York: McGraw-Hill. (1982).
- Musgrave R.A, Musgrave P.B, Kullmer L.** (1994). *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Band 1, 6.*, Tübingen: Auflage.
- Musgrave R.A.** (1959). *The Theory of Public Finance*. New York–London.
- Musgrave R.A.** (1969). Provision for Social Goods // *Public Economics*. London–Basingstoke: MacMillan. P. 124–144.
- Ostrom V.** (1991). *The Meaning of American Federalism. Constituting a Self-Governing Society*. San Francisco, California, ICS PRESS.
- Rubinstein A.** (2013). The theory of «patronized goods» in the optics of comparative methodology // *International Journal of Entrepreneurial Knowledge*. Vol. 1. Issue 1. P. 4–32.
- Rubinstein A.Y.** (2016). Theory of patronized goods. Liberal evolution of paternalism // *International Journal of Entrepreneurial Knowledge*. Issue 1. Volume 4. P. 6–29.
- Salamon L.** (1987). Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations // *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, edited by Walter W. Powell. New Haven, Conn.: Yale University. P. 99–117.
- Samuelson P.A.** (1954). The pure theory of public expenditure // *Review of Economics and Statistics*. Vol. 36. No. 4. P. 387–399.
- Schmidt K.** (1988). Mehr zur Meritorik. Kritisches und Alternatives zu der Lehre von den öffentlichen Gütern // *Zeitschrift für Wirtschafts – und Sozialwissenschaften*. Vol. 108. Jahrgang. Hefl 3. S. 383–403.
- Schneider W., Shiffrin R.M.** (1977). Controlled and Automatic Human Information Processing I. Detection, Search, and Attention Processing II. Perceptual Learning, Automatic Attending and a General Theory // *Psychological Review*. Vol. 84. No 1. P. 1–66; No. 2. P. 127–190.

- Shefrin H.M., Thaler R.** (1978). An Economic Theory of Self. Center for Economic Analysis of Human Behavior and Social Institutions. Working Paper No. 208.
- Simon H.A.** (1955). A Behavioral Model of Rational Choice // *Quarterly Journal of Economics*. Vol. 69. No. 1. P. 99–118.
- Simon H.A.** (1957). A Behavioral Model of Rational Choice, in *Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley.
- Steinberg R.** (2006). Economic Theories of Nonprofit Organizations // *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. Edited by Walter w. Powell and Richard Steinberg. Yale University Press New Haven & London. P. 117–139.
- Stigler G.** (1971). The Theory of Economic Regulation // *Bell Journal of Economics*. Vol. 2. P. 3–21.
- Sunstein C., Thaler R.** (2003). Libertarian paternalism is not an oxymoron // *University of Chicago Law Review*. Vol. 70. P. 1159–1202.
- Sunstein C., Thaler R.** (2009). *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven: Yale University Press.
- Thaler R.H.** (2000). From Homo Economicus to Homo sapiens // *Journal of Economic Perspectives*. Vol. 14. No 1. P. 133–141.
- Thaler R.H., Shefrin H.M.** (1981). On Economic Theory of Self-Control // *Journal of Political Economy*. No 2. P. 392–406.
- Tietzel M., Muller C.** (1998). Noch mehr zur Meritorik // *Zeitschrift für Wirtschafts – und Sozialwissenschaften*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Tsebelis G.** (1995). Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism // *British journal of political science*. Cambridge. No. 25. P. 289–326.
- Tsebelis G.** *Nested games: rational choice in a comparative perspective*. Berkeley: Univ. of California press.
- Tullock G., Seldon A., Brady G.** (2002). *Government Failure: A Primer in Public Choice*. Washington, DC: Cato Institute.
- Weisbrod B.** (1975). Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy // *Altruism, Morality, and Economic Theory*, edited by Edmund Phelps. New York: Russell Sage Pages. P. 171–195.

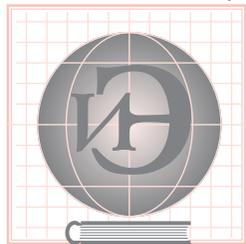
Winston C. (2006). Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.

URL: <http://www.korupcii.net/index.php?s=9>.

URL: <http://chinovnik.uapa.ru/ru/issue/2002/01/14/>).

URL: <http://www.jk.ru/analiticheskaja-informatsija/antikorrupsionnyjj-kontrol-v-nekotorykh-gosudarstvakh-mira/>.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е.

Некоторые аспекты экономической теории государства

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*

Редактор *Полякова А.В.*

Компьютерная верстка *Борщева И.В.*

Подписано в печать 27.03.2017 г. Заказ № 7

Тираж 300 экз. Объем 2,9 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0593-4



9 785994 005934

