

Контрольно-принудительные механизмы в обществе

© 2010 А.Ф. Царенков

Московский государственный институт электроники и математики
(Технический университет)
E-mail: tsarenkov@yandex.ru

В статье рассматриваются контрольно-принудительные механизмы в обществе сквозь призму проблемы “контроля контролера”. Автор показывает различие таких механизмов в обществах с бюрократическими традициями управления и контроля и в демократических обществах.

Ключевые слова: государство, власть, управление, контроль, государственный аппарат, мотивация, общественные блага, контрольно-принудительный механизм.

Контрольно-принудительный механизм - это совокупность механизмов в конкретном обществе, призванная обеспечивать исполнение установленных в данном обществе норм и правил. Из приведенной формулировки уже понятно, что для рассмотрения выделяются элемент принуждения и элемент контроля.

Принуждение - это реализация власти над объектом, т.е. создание условий, когда большинству агентов системы будет выгодно подчиняться правилам. Для формальных правил такое принуждение обусловлено в первую очередь легитимным насилием, применяемым к нарушителю. Однако стоит отметить, что и для формальных правил могут действовать неформальные стимулы. Элементарным примером таковых служит то, что чаще всего судимых людей работодатели менее охотно принимают на работу, т.е. к формальному наказанию за нарушение закона неформально добавляется отторжение обществом нарушителя.

Контроль - это отслеживание, выявление фактов нарушения. Какими бы суровыми санкциями ни каралось нарушение, но если невозможно выявить (или вероятность выявления чрезвычайно мала) нарушителя или вообще сам факт нарушения, то затраты на создание издержек неподчинения теряют свою эффективность.

Таким образом, эффективность контроля и неизбежность наказания являются также и элементом принуждения, так как влияют на оценку объектом принуждения различных альтернатив поведения.

По сути, функционирование контрольно-принудительного механизма представляет собой непрерывное воспроизведение следующих действий:

- выявление нарушения (информация о нарушении должна поступить в соответствующий государственный орган, который обязан установить факт нарушения, тяжесть нарушения);
- признание факта нарушения (должна быть дана авторитетная и объективная оценка нарушения судом);

- устранение нарушения и наказание нарушителя (соответствующий орган должен установить меру ответственности нарушителя, наказание, предписать по возможности восстановление нанесенного ущерба за счет нарушителя).

Осуществление перечисленных действий предполагает наличие определенной инфраструктуры в виде специальных организаций. В настоящее время можно сказать, что существуют две разновидности организации контроля над исполнением формальных правил (в равной степени это справедливо и в отношении имплицитных контрактов в обществе между гражданами и властями, между уровнями властной иерархии в государственном аппарате): децентрализованная (присущая демократическим странам) и централизованная бюрократическая (присущая многим азиатским странам, странам Латинской Америки).

Организация, контролирующая госаппарат, - политическая партия либо подобная организация. Контроль устанавливается путем избрания (назначения) на должности соответствующих людей. Так, президент избирается, а партия, которую он представляет, получает возможность влиять на определение путей развития общества сообразно своим групповым интересам, а также проводить в этих целях кадровую политику.

То же можно сказать относительно парламента, с той разницей, что в парламент, как правило, в демократических странах проходят несколько партий, т.е., по сути, он является местом согласования интересов нескольких партий с последующим принятием соответствующих решений, которые могут влиять также на установление новых или корректировку старых “правил игры” в обществе. В ряде развивающихся и постсоветских стран можно наблюдать альтернативную картину двух типов. Первая - когда демократически избранный парламент, генерируя цели для исполнительных органов государства, не в состоянии контролировать и полноценно оценивать работу последних (примером подобной си-

туации, на наш взгляд, могла бы служить Украина). Другая - когда парламент, по сути, выполняет лишь функцию формальной легитимизации решений, принимаемых группой людей, контролирующей государственный аппарат. Здесь в качестве примера уместно привести Республику Беларусь, где основой верховной власти является авторитет главы государства, что обуславливает приоритет реализации интересов соответствующей группы людей. При этом легитимизация происходит опять же через механизм выборов, которые, однако, имеют вторичный характер, лишь выполняя функцию констатации сложившейся расстановки политических сил. В такой ситуации используются уже другие инструменты согласования интересов с населением (а население обладает определенным потенциалом насилия, т.е. способно также производить определенные издержки для находящейся у власти группы в случае нарушения своих интересов) в виде мониторинга общественного мнения и настроений в обществе, выяснения реакции общества на те или иные возможные решения. Но во всех случаях, независимо от характера отношений с основной массой населения, стоит вопрос установления претендующей на полноту власти в государстве группы контроля над государственным аппаратом, который представляет собой структурированную сеть учреждений, призванную производить коллективные блага, в том числе выполнять функции управления обществом, производства коллективных благ и осуществлять контроль над соблюдением правил.

Таким образом, на наш взгляд, нельзя однозначно называть верховным принципом в обществе избирателя или рядового гражданина. Скорее, это ассоциированный субъект отношений, являющийся результатом своего рода соглашения между организацией (организациями), стремящейся контролировать общество в целом, с одной стороны, и гражданами - с другой. В дальнейшем активную роль в реализации интересов граждан играет политическая организация, которая получила поддержку этих граждан¹ в обмен на обязательство защиты их интересов.

Как отмечено выше, мы приходим к тому, что верховный принципал в лице организации (либо коалиции) устанавливает контроль над государственным аппаратом, в первую очередь, путем назначения "своих" людей на руководящие посты. На практике это выражается, как правило, в формировании Кабинета министров, Правительства и т.п., которые должны обеспечить руководство соответствующими функциональными элементами государственного аппарата сообразно интересам правящей организации (коалиции).

В некоторых странах (например, в Беларуси) назначаются также руководители регионов и административно-территориальных единиц. Такой факт нельзя расценить однозначно как положительный, поскольку нет гарантий, что, даже если назначаемое лицо является членом правящей коалиции (партии, группы), оно не имеет собственных интересов по использованию получаемых ресурсов власти в собственных интересах. Так, в частности, Дуглас Норт отмечает периодические кризисы в обществах с бюрократическим контролем, связанные с "проблемами контроля по отношению к чиновникам низших рангов (*agency*)"².

В качестве примера можно привести работу органов министерств по налогам постсоветских стран - налоговых инспекций. Так, трудность контроля и оценки их деятельности в ряде случаев приводит к тому, что их работники начинают извлекать ренту из занимаемого положения, по сути, "продавая" решения о том, что при проверке нарушений не выявлено, за сумму, которая меньше положенных санкций. Таким образом, чем меньше способность "топ-менеджмента" государства контролировать деятельность низовых звеньев государственного аппарата, тем более массовый характер носит уклонение от налогов. Это результат того, что государственный аппарат в лице конкретного агента вместо общественного блага (контроль над соблюдением правил) произвел ренту для себя.

В подобных ситуациях проблема осложнена тем, что в ее решении заинтересован непосредственно только "топ-менеджмент" государства: с одной стороны, он теряет поступления в бюджет, которым распоряжается, а с другой - происходит подрыв отношений с "избирателем" из-за неспособности произвести нужное количество общественного блага необходимого качества.

В Беларуси данная проблема решается в духе бюрократических традиций, прежде всего, системой других организаций, которые уполномочены контролировать деятельность других организаций (органы МВД, Комитет государственного контроля, КГБ). Это снова порождает вопрос о мотивации работников соответствующих органов. Она решается, как правило, помимо существования внутреннего контроля (пример - служба внутренней безопасности в МВД) созданием конкуренции между указанными ведомствами. Поскольку они наделены соответствующими властными ресурсами, это поднимает вопрос правомерности применения ими власти и вообще их действий относительно друг к другу и к объекту контроля. Такую оценку призвана давать судебная система.

Вернемся к центральному объекту нашего примера. Так, мы показали механизм контроля деятельности налогового органа и принуждения его к выполнению функций сообразно целям принципала.

Однако ненарушение установленных правил не означает эффективной работы. Требуется оценка качества работы. Со стороны принципала это решается путем установления определенных показателей работы. Так, в Беларуси, несмотря на утверждение о том, что такой показатель, как объем собранных штрафных санкций в бюджет, не является планируемым и обязательным к исполнению. Судя по частоте упоминания этого показателя в контексте работы налоговых органов, можно утверждать, что он играет немаловажную роль в оценке деятельности налогового органа и его работников. Это создает определенные стимулы, толкающие налоговые органы к более активной деятельности по производству количества и размеров штрафов и санкций, что в определенной мере приведет к давлению на бизнес, а это, в свою очередь, поднимет вопрос о правомерности их действий. То есть мы снова приходим к судебной системе. И это справедливо еще и потому, что: 1) несмотря на определенную заинтересованность топ-менеджеров государства в соблюдении договоренностей с “избирателями”, их мотивация гораздо ниже в этом вопросе, чем самих “избирателей”; 2) подобный объем информации просто невозможно рассмотреть и оценить со сколько-нибудь приемлемыми издержками. Поэтому наиболее оптимальным является вариант, когда каждый гражданин, сталкиваясь с нарушением в отношении себя, обращается в следственные и судебные органы для установления и признания факта нарушения и применения санкций.

Мы считаем, что вполне обоснованно исходить из предположения, что государственные агенты функционируют, руководствуясь индивидуальными интересами. Такую гипотезу вполне можно допустить, учитывая тот факт, что система политической демократии должна исходить из “презумпции виновности” власть имущих. “Свободное правительство основано на подозрительности. А не на доверии”, - писал Т. Джефферсон³.

То есть, кроме прочего, логично иметь в виду такие допущения:

1) высокая вероятность недостаточного контроля над государственным агентом;

2) желание государственного агента, используя ресурсы власти, снизить потенциал власти общества над ним, т.е. создать издержки для действий граждан по установлению контроля над ним. К таким ресурсам можно отнести:

- административные ресурсы, позволяющие воздействовать на граждан, создавая определенные издержки. Примером такого ресурса в Беларуси может служить следующее. Большинство занятого населения в республике работает на государственных предприятиях (предприятия в республиканской собственности и собственности административно-территориальных единиц), руководители которых назначаются решением чиновников. Иными словами, через руководителя предприятия можно создать конкретному гражданину издержки в виде непродления с ним трудового договора. То же самое можно сказать и в отношении госучреждений (учреждения образования, медицинские учреждения). Также здесь уместен пример с властью и над частным бизнесом, который осуществляется через такие административные процедуры, как лицензирование и получение разрешений на торговлю, установление запрета на торговлю (например, в определенном месте);

- личные связи государственного агента в следственных и судебных органах, которые позволяют остановить ход информации о нарушении;

- личные связи с преступным миром, что позволяет воздействовать на граждан (в том числе на судебную систему) путем угрозы насилия.

Все это помимо прочего создает условия для формирования различных центров власти в обществе, что негативно сказывается как на интересах общества в целом, так и на конкретно перспективах правящей коалиции (группы) по контролю над обществом. То есть создаются условия для политической нестабильности, которая, как известно, часто вызывает и экономическую.

М. Олсон указывает на то, что в подобной ситуации (две властные группировки одновременно на определенной территории) суммарные поборы для населения будут выше уровня, который был бы, если бы их взимала только одна группа⁴. Такое положение дел ведет к понижению деловой активности на данной территории, однако ни одна из властных групп не склонна принимать в расчет при определении налоговых выплат действия конкурирующей властной группы, т.е. подобная конкуренция, борьба за власть между несколькими властными группировками имеют отрицательные последствия для подданных. С другой стороны, конкуренция между двумя партиями, действующими в условиях демократии и пытающимися добиться большинства на выборах, ведет к значительному снижению налогообложения по сравнению с тем, что взимается двумя конкурирующими властными группировками.

Встает вопрос о том, как ограничить либо преодолеть такое влияние. На наш взгляд, единственным разумным решением является все-таки попытка доведения информации о нарушении:

1) либо до того уровня властной иерархии, на котором это нарушение будет оценено как действие, нарушающее интересы принципала;

2) либо до следственной и судебной инстанции.

При этом необходимо нейтрализовать властное воздействие государственного агента, т.е. применение им располагаемых ресурсов с целью создания издержек неподчинения для гражданина вразрез с законодательством.

Соответственно, решение проблемы распадается на следующие задачи:

1) создания каналов информации, по которым можно доставить информацию о нарушении: а) до заинтересованного в устранении нарушения уровня власти; б) до широкой общественности с целью создания протестного потенциала, что подразумевает независимость (от властного воздействия государственного агента и лиц так или иначе с ним связанных) прессы, при помощи которой можно сделать информацию достоянием широкой общественности и донести практически до любого уровня властной иерархии, т.е. привлечь внимание к проблеме на самом высоком уровне;

2) защиты первоначального источника информации от властного воздействия. В силу описанных выше причин для этой цели недостаточно наличия соответствующих государственных органов. В большинстве демократических стран госорганы широко дополняются негосударственными организациями, такими как профсоюзы, правозащитные организации, различные общества по защите прав определенной категории граждан (общество защиты прав потребителей, например) и т.п.;

3) обеспечения справедливого решения по проблеме. Это означает, в первую очередь, независимость суда. Понятно, что суд, как часть государственной системы, подвержен влиянию тех

же мотивов, что и другие государственные агенты, однако здесь проблема решается за счет иерархичной системы судов, т.е. возможности пересмотра дела судом более высокой инстанции.

Данные три элемента и составляют отличие децентрализованной, демократической системы контроля в обществе от бюрократической.

Выше мы сознательно вынесли за рамки обсуждения такой ресурс общества, как возможность конституционной смены бюрократа путем процедуры выборов непосредственно самого бюрократа или его начальника. Дело здесь в том, что такая возможность, по сути, бессмысленна без выполнения описанных выше условий. То есть без механизма обеспечения гражданских прав⁵ и свобод (защита источников информации, защита прав граждан), свободы СМИ (каналов распространения информации и предания ее гласности) и независимой судебной системы, которой доверяют граждане, общественный контроль практически невозможен и функционирует лишь бюрократическая составляющая контроля.

Неразвитость вышеназванных элементов контроля находит свое отражение в недоверии общества определенным организациям. Своего рода это показатель эффективности их работы с точки зрения интересов общества.

¹ На наш взгляд общество, как правило, обладает очень мощным ресурсом власти, поскольку оно является единственным источником легитимизации насилия.

² Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. С. 132.

³ Дементьев В. Экономика как система власти. Донецк, 2003.

⁴ Олсон М. Рассредоточение власти и общество в переходный период. Лекарства от коррупции, распада и замедления темпов экономического роста // Экономика и математические методы. 1995. Т. 31. Вып. 4. С. 53 - 81.

⁵ Это неотъемлемые основные базовые права граждан, закрепленные Конституцией. Например, см. ст. 22 - 29, 33 - 36, 38, 58, 60 Конституции Республики Беларусь.

Поступила в редакцию 05.07.2010 г.