

Генезис проблемы контроля над государственным аппаратом

© 2010 А.Ф. Царенков

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

В статье рассматривается генезис проблемы контроля над государственным аппаратом. Обосновывается, что контроль над государственным аппаратом является естественной необходимостью ввиду различий в интересах госаппарата, правителя и общества.

Ключевые слова: государство, власть, управление, контроль, государственный аппарат, мотивация, коллективные блага.

Рассматривая историю возникновения государства, следует отметить следующие основные моменты.

Государство является продуктом самоорганизационных тенденций внутри общества, ответом на его внутренние потребности, оно сформировалось вследствие укрупнения человеческих сообществ¹.

Считается, что государству предшествовала родоплеменная структура общества, построенная по кровно-родственному признаку с институтом старейшин или вождей, решающих “общие вопросы” (так называемый первобытнообщинный строй)². Укрупнение ряда племен ведет к конкуренции за территории, т.е. формирование государств по времени совпадает с ростом агрессивности между различными человеческими сообществами, выражающейся в частых войнах с целью захвата чужой территории (и, соответственно, необходимости обороны своей собственной), и с формированием регулярных армий и особого класса людей - профессиональных воинов. Ситуация обострилась конкуренции за земельные ресурсы между племенами остро ставила вопрос об эффективности организации совместной деятельности людей, особенно в военной сфере. Для формирования регулярной армии необходимо было наличие большого количества свободных ресурсов, следовательно, только экономически успешное общество могло себе позволить иметь ее. Поэтому со значительной долей уверенности можно сказать, что первые государства образовались для эффективной организации хозяйственной деятельности³.

Государство представляет собой политическую самоорганизацию общества на определенной, строго очерченной территории. Оно призвано организовать все сферы жизни и управлять всеми происходящими в его рамках процессами, событиями: религиозными, культурными, семейными и т.д. Но ключевое значение, с нашей точки зрения, все же имели потребности и интересы организации хозяйственной жизни.

Как отмечал Р. Иеринг, первая и основная задача государства - это организация социальной принудительной власти с целью обеспечения защиты общих интересов общества. Эта организация, в свою очередь, имеет две стороны: во-первых, создание внешнего механизма власти и, во-вторых, установление дисциплины ее применения. Первая задача разрешается с помощью государственной власти, а вторая - посредством права. Причем “оба эти понятия друг друга обуславливают; государственная власть нуждается в праве, для последнего необходима государственная власть”⁴.

Что касается власти, то она определенно появляется до государства. Можно предположить, что, поскольку человек “животное социальное”, власть появилась сразу же, как только сформировалась первая группа людей⁵ (вне группы выживаемость человека или вероятность продолжения рода сильно снижается), или в тот момент, когда возникла необходимость координации совместной деятельности. И в этой ситуации играет роль возможность одного индивида влиять на других: либо он физически является более сильным и может подавить других, либо он более умелый и опытный, т.е. в некотором роде обладает “властью авторитета”, - остальные копируют его поведение и стараются придерживаться институтов вождей, шаманов, советов старейшин в период родоплеменного строя.

Принято выделять два этапа в развитии первобытного общества: этап присваивающей экономики и этап производящей экономики, которые разделены неолитической революцией.

Формой социальной организации в первый период была родовая община, т.е. объединение людей по кровному родству и по ведению общего хозяйства. Возглавлялась община наиболее мудрыми и опытными добытчиками пищи. Первобытные общины вели кочевой образ жизни, так как занимались собирательством, охотой,

рыболовством. Особенностью первобытной общины была строго фиксированная система половозрастного разделения труда⁶.

Управление в общине на первом этапе строилось на началах естественного самоуправления. В общине существовали следующие институты власти: лидер (вождь); совет старейшин; общее собрание всех взрослых членов общины, решавшее наиболее важные вопросы. Власть носила общественный характер, так как исходила из общины, которая формировала органы самоуправления. Существовали выборность и сменяемость первых двух институтов власти, они работали под контролем общины и могли быть смещены ею. Власть лидера не была наследственной, он избирался советом старейшин или общим собранием общины. Религиозные функции выполнял жрец (шаман), деятельности которого придавалось большое значение.

По сути, мы видим, что ввиду малочисленности сообществ проблема контроля ни над деятельностью вождя, ни над выполнением норм и правил (а формальные правила отсутствовали, как таковые) сообщества сколь-нибудь остро не стояла: все были друг у друга на виду.

При переходе к производящей экономике появилось разделение труда, что способствовало усложнению организации производства. Создание орудий труда вызвало рост производительности и появление прибавочного продукта. А это привело к расслоению общества по социальному признаку. Переход к производящей экономике вызвал перестройку властных отношений и институтов в обществе. Происходит сакрализация личности вождя, власть начинает отождествляться с собственностью того, кто занимает властную должность. Власть-собственность начинает решать вопросы распределения материальных благ. На следующем этапе развития появляются ранние государственные образования - протогосударства, затем города-государства⁷. По сути, в большинстве случаев уже четко выделяются в обществе принципал (в некоторых случаях правитель, в других - правитель и приближенные) и агенты (население территории, подвластной правителю). Происходит отстранение общества от управления.

Многочисленные функции управления потребовали разветвленного аппарата, который постепенно отделился от основной массы населения. Вместе с тем исчезает практика выборности и сменяемости лидеров и функционеров любых управленческих структур. Таким образом, города-государства стали системой нового типа - политическим, структурным и территориальным образованием. Та часть людей, которая занима-

лась только управленческими делами, образовала первичную бюрократию, нуждаясь для своего содержания в денежных средствах, поступающих от общества в казну в виде налогов, дани, иных средств⁸.

Укрупнение сообществ, объединение племен, развитие государств, как отмечено выше, характеризуются не только выделением управленческого труда и сословия профессиональных воинов, но и необходимостью выработки общих правил. На уровень государственных выносятся в основном правила, наиболее присущие всему сообществу. Соответственно, обострилась и проблема контроля над соблюдением правил всеми членами общества. То есть выделяются не только группы, профессионально обеспечивающие управленческие и военные функции, но и люди, выполняющие функции поддержания установленного порядка. Учитывая, что для поддержания порядка, особенно в условиях устранения общественных масс от управления (т.е. минимальный учет их интересов), требуется определенный потенциал насилия, можно отметить и возникновение проблемы контроля над деятельностью такой организации из-за вероятности перехвата власти на части территории. Помимо прямого контроля принципалом кадровых вопросов руководства организацией по поддержанию порядка, это решается еще контролем и оценкой результатов деятельности такой организации, т.е. выделением специальных людей, которые занимаются не просто разрешением споров, но и оценкой правомерности мер, предпринимаемых организациями по обеспечению установленного порядка в обществе.

Данные предположения мы делаем с использованием модели государства как "стационарного бандита" М. Олсона⁹. Так, очевидно, что группа людей, на самом высоком уровне контролирующая государство, заинтересована в предотвращении как внешних, так и внутренних (по отношению к конкретной системе) посягательств на экономические ресурсы на данной территории и на право монопольно собирать на этой территории ренту, из чего следует необходимость не только в содержании аппарата насилия для защиты власти и установленных правил на подконтрольной территории, но и в контроле над членами этого аппарата, поскольку для осуществления им его функций ему делегируются определенные властные полномочия и ресурсы, обеспечивающие применение насилия.

И такая необходимость тем более носит объективный характер ввиду неоднородности интересов институциональных агентов и последствий такой неоднородности. Этот вопрос доста-

точно хорошо рассмотрен в статье О.В. Иншакова и Д.П. Фролова, в которой авторы отмечают, что “внутренняя неоднородность институтов на всех уровнях общественного бытия формирует фракционность в масштабе всего общества”. Так, авторы отмечают, что “гомогенное видение внутреннего пространства экономических институтов не позволяет адекватно раскрыть богатство форм и содержания их “внутреннего мира”. Поэтому для специального анализа внутреннего строения институтов целесообразно выделять *фракции, коалиции, кланы и династии*”¹⁰.

“Фракции возникают на “разломах”¹¹ ассоциированных и индивидуальных интересов, реализуемых в рамках института, представляя собой относительно устойчивые целевые группировки его агентов, объединенных особой институциональной ориентацией, т.е. совокупностью интересов, отличных от интересов других агентов данного института”¹². Фракции опираются на агентов мелких институтов, “дробящих” монолитную “картину” внутреннего пространства института, в структурно-функциональных рамках которого обеспечивается простое воспроизводство комплексов организуемых им функций и расширенное - рутин, навыков, умений, компетенций¹³.

Между фракциями могут складываться не только отношения вражды, но также “сочувственные” и нейтральные отношения, фракции могут идти на взаимовыгодный компромисс или образовывать коалиции, которые, в отличие от собственно фракций, направлены на достижение конкретных целей, а не на реализацию коллективных интересов.

Механизм фракциогенеза можно представить следующим образом:

1) исходная социальная “масса” в процессе хозяйствования дифференцируется в союзы для осуществления совместных действий по различным целям - коалиции;

2) в ходе своего воспроизводства коалиционные объединения формируют внутреннюю систему статусов и ролей своих участников;

3) неоднократная реализация воспроизводственного цикла коалиций, становление и осуществление системы однородных институций в их рамках ведет к формированию на их основе институтов, которые структурно типизируют и устойчиво воспроизводят закрепленные за участниками союза функции;

4) противоречие, несовпадение интересов агентов ведет к образованию институциональных фракций, т.е. организованных групп агентов института с особыми интересами, отличными от интересов других групп его агентов. Что

касается непосредственно уже фракций, то, поскольку агенты одной фракции выравнены по определенному критерию, между ними возникает аттракция;

5) сами фракции начинают образовывать коалиции, которые параллельно возникают между отдельными агентами как одной, так и разных фракций.

Фракции сочетают в своей деятельности функции, как необходимые для обеспечения ассоциированных интересов всех его агентов, так и направленные на лоббирование интересов своих агентов. Это выражается, например, в функционировании партийных фракций, которые параллельно осуществляют два взаимосвязанных направления деятельности: “Одно, публичное, сводится к обычной законодательской работе. Другое, лоббистское, предполагает нередко прямые контакты заказчиков с чиновниками-исполнителями при посредничестве и/или участия депутатов”¹⁴.

Таким образом, сказанное подводит нас к выводу, что собственно государственный аппарат неоднороден по интересам. Так, если у группы, стремящейся к контролю над государственным аппаратом в стратегической перспективе и имеющей для этого определенное соглашение с “избирателями”, можно предположить наличие мотивации не только к реализации посредством доступа к государственному аппарату собственных специальных интересов, но и мотивации к выполнению взятых на себя в обмен на “поддержку” “избирателей” обязательств по производству общественных благ (законы и механизмы их соблюдения (общественный правопорядок, права собственности); благ и услуг, которые не могут быть созданы в частном секторе (дороги, услуги здравоохранения и образования и т.п.); регулированию и координации экономической жизни в случае возникновения “провалов” рынка), то мотивация государственных агентов к производству коллективных благ в соответствии с интересами их потребителей - членов общества под вопросом. Так, В.В. Дементьев указывает на то, что “государственная деятельность по созданию коллективных благ, как и всякая другая, связана с издержками. Готовность нести такие издержки, а равно мотивация к созданию коллективных благ для общества, зависит от того, существует ли внешняя сила, обладающая властью, способная принудить государственных агентов к несению издержек в пользу общества. Другими словами, мотивация государственных агентов к созданию коллективных благ определяется системой власти, оказывающей влияние на их поведение и подчиняющей его”¹⁵.

¹ *Полиенко М.А.* Институциональные аспекты повышения эффективности государственного управления. М., 2005. С. 37.

² *Шамхалов Ф.* Теория государственного управления. М., 2002. С. 93.

³ Там же. С. 94.

⁴ *Иеринг Р.* Цель в праве. СПб., 1881. С. 231.

⁵ К первым полноценным объединениям людей ученые относят коллективы синантропов (жившие 500 - 300 тыс. лет назад), качественно отличавшиеся от тех объединений, которые свойственны животным, это было уже не стадо обезьян, а человеческое объединение, хотя еще весьма примитивное, но обладающее существенным отличием от животного стада - коллективной трудовой деятельностью в борьбе с природой. По сути, именно с этого момента начало развитие человеческое общество, стали вырабатываться рутины и правила.

⁶ *Морозова Л.А.* Теория государства и права. М., 2003. С. 13.

⁷ Там же. С. 16.

⁸ Там же. С. 17.

⁹ *Олсон М.* Рассредоточение власти и общество в переходный период. Лекарства от коррупции, распада и замедления темпов экономического роста // Экономика и математические методы. 1995. □ 4.

¹⁰ *Инишаков О.В., Фролов Д.П.* Логика и динамика институционального фракционизма // Науч. труды ДонНТУ. Серия экономическая. Донецк, 2005. Вып. 89-1. С. 72 - 77.

¹¹ Понятие “фракция” происходит от лат. fractio - “разламывание”.

¹² *Инишаков О.В., Фролов Д.П.* Институционализм в российской экономической мысли: в 2 т. Т. 2. Волгоград, 2002.

¹³ Там же.

¹⁴ *Радкевич С.* Что делать с Башмачкиным? (Политические партии и исполнительная власть) // Стратегия России. 2004. □ 8. С. 92.

¹⁵ *Дементьев В.* Экономика как система власти. Донецк, 2003.

Поступила в редакцию 05.07.2010 г.