

Экономическая сущность деятельности региональных правоохранительных органов

Л.И. Сергеев, В.И. Куликова

Рассматриваются основные составляющие экономической сущности деятельности по производству правопорядка, анализируется структура производства правопорядка, выделены основные компоненты в производстве комплексной услуги правопорядка, Доказывается, что решение задачи формирования оптимальной функциональной структуры должно основываться на экономическом характере этого блага, а экономическое содержание деятельности во многом определяется его территориальной структурой.

The basic constituents of economic essence of activity are examined on the production of law and order, the pattern of production of law and order is analysed, basic components are selected in the production of complex favour of law and order, Proved, that the decision of task of forming of optimum functional structure must be based on economic character of this blessing, and economic maintenance of activity is in a great deal determined him by a territorial structure.

Основным результатом (продуктом) деятельности правоохранительных органов является правопорядок. В современном мире правопорядок - необходимое условие существования любого общества. Правопорядок – многогранное социальное понятие, характеризующее состояние общественных отношений и имеющее этические, политические, юридические, экономические и другие аспекты. Как экономическое благо его можно рассматривать, как минимум, в силу двух основных свойств: во-первых, он несовершенен (предложение ограничено и в количественном, и в качественном отношении), во-вторых, для его поддержания необходимы затраты ресурсов – времени, денег, труда, материалов и т.п.¹ Представление правопорядка как экономического блага дает основания говорить о его производстве в экономическом смысле, следовательно, деятельность по производству правопорядка можно изучать, используя известные общеэкономические приемы, например, с позиций такого широко распространенного методологического подхода, как анализ соотношения издержек и результатов.

Поскольку правопорядок является экономическим благом, его производство, так же как производство других товаров или услуг, реагирует на ценовые сигналы. В частности, при нулевой цене или низком уровне цен спрос на него превосходит предложение. В большинстве случаев государство берет на себя обязательство обеспечивать правопорядок бесплатно (не брать деньги за услуги судов, милиции и других учреждений) или по субсидируемым ценам, в результате возникает такое явление, как дефицит, т.е. превышение спроса над

¹ Отчет Центра фискальной политики "Анализ расходов федерального бюджета на судебную власть и уголовно-исполнительную систему". Подготовлен при поддержке Агентства международного развития США (USAID), контракт OUT-PER-I-00-99-00003-00. - М., 2001.

предложением. Для борьбы с дефицитом государство вынуждено применять различные формы нормирования (неценового рационирования) потребления своих услуг (например, такие как: отказ от расследования незначительных правонарушений, процедуры досудебного разрешения конфликтов, установления сроков давности за совершенные преступления, очередность рассмотрения дел, разные уровни судов последней инстанции по различным категориям дел и т.д.).

В то же время прямое государственное субсидирование услуг, связанных с правопорядком, в отдельных случаях может приводить к их перепроизводству. Следствием несовершенства рыночных механизмов, регулирующих экономические аспекты правоохранительной деятельности, является то, что принятие соответствующих норм может осуществляться под воздействием политически активных групп давления. В результате этого издержки, связанные с исполнением законов, ложатся на государственный бюджет, возникает тенденция к перепроизводству соответствующих норм и, как следствие, неэффективному использованию выделенных на правоохранительную деятельность ресурсов.

В условиях перехода страны к рыночной системе хозяйствования и становления рыночных отношений центральное место в понимании сущности экономического механизма правоохранительной деятельности занимает вопрос о степени участия государства в производстве правопорядка. Исторически сложилось так, что правопорядок как экономическое благо производился преимущественно в государственном секторе, хотя на разных этапах развития человеческого общества взгляды на степень участия государства претерпевали существенные изменения.

В качестве основных причин, обосновывающих доминирующую роль государства в правоохранительной деятельности, обычно выделяются:

- необходимость осуществления государственного суверенитета;
- обеспечение равных прав граждан на государственную правовую защиту;
- наличие явно выраженных "внешних эффектов" от деятельности по обеспечению правопорядка.

Отметим, что не все перечисленные выше причины являются общепризнанными. Среди ученых и практиков имеются самые различные мнения о степени и обоснованности участия государства в производстве правопорядка. Коротко изложим наиболее часто встречающиеся взгляды.

Осуществление государственного суверенитета – практически неоспоримая причина, непосредственно связанная с выполнением государством своих функций. Эти функции определяют минимально допустимую, с точки зрения соблюдения общественных интересов, степень участия государства в поддержании правопорядка. Исходя из этого, государство принимает на себя роль единственного легитимного арбитра при разрешении конфликтов в обществе. Данная точка зрения на причины участия государства в производстве правопорядка практически не подвергается сомнению. Соответствующие ей

положения содержатся в основных законах всех стран мира, в том числе в Конституции РФ².

Обеспечение равных прав граждан на государственную правовую защиту. Современное демократическое государство не только провозглашает свой суверенитет на осуществление арбитража и принуждения, но и гарантирует всем гражданам, независимо от их социального положения, равный доступ к услугам по обеспечению правопорядка. Бесплатность базовых услуг по поддержанию правопорядка считается необходимым условием осуществления суверенитета. Данная норма также закреплена в Конституции РФ³.

Отметим, что некоторыми учеными обоснованность этого довода подвергается определенным сомнениям. Суть этих сомнений сводится к следующему. Поскольку услуги государственного сектора финансируются из налоговых поступлений, обеспечение равных прав для всех граждан подразумевает экономическое перераспределение средств, полученных от налогоплательщиков. Очевидно, что такое перераспределение невозможно без участия государства. Однако, как и в отношении других видов "социально значимых" услуг (образования, здравоохранения и пр.), нет единого мнения о необходимости непосредственного участия государства в производстве правопорядка. В частности, в исследованиях приводятся доказательства, что "гораздо более разумно и эффективно производить эти блага с помощью независимых предприятий и фирм, предоставив государству лишь помогать неимущим, оплачивая эти услуги"⁴ (естественно, за исключением сферы государственного суверенитета).

Наличие "внешних эффектов", связанных с деятельностью по обеспечению правопорядка. Правопорядок по ряду признаков (таких как неконкурентность и неисключаемость) принято наделять свойствами "чистого общественного блага"⁵. В силу этого, в условиях неограниченного и неизбирательного доступа всех потребителей к получению выгод от правопорядка, у потребителей отсутствуют стимулы для участия в производстве данного блага. В экономической теории наличие подобных внешних эффектов принято считать одним из главных оснований для государственного вмешательства, так как возможность бесплатно пользоваться какой-либо услугой приводит к ее недопроизводству.

Как и в предыдущем случае, следует указать на дискуссионность этого вывода. Во-первых, строго говоря, правопорядок не является чистым общественным благом, поскольку свойство неконкурентности должно означать неисчерпаемость этого блага. На практике же ограниченность ресурсов правоохранительных органов нарушает свойство неисчерпаемости, что при росте спроса на их услуги приводит к дефициту правопорядка и, в свою очередь, к

² Конституция Российской Федерации. Статья 3, часть 4; ст. 4, ч. 1; ст. 118, ч. 1.

³ Конституция Российской Федерации. Статья 6, часть 2; ст. 19, ч. 2; ст. 46, ч. 1.

⁴ Отчет Центра фискальной политики "Анализ расходов федерального бюджета на судебную власть и уголовно-исполнительную систему". Подготовлен при поддержке Агентства международного развития США (USAID), контракт OUT-PER-I-00-99-00003-00. - М., 2001.

⁵ Жильцов Е.Н. Экономика общественного сектора и некоммерческих организаций. – М.: Изд-во МГУ, 1995. – С. 23.

невыполнению свойства неконкурентности. Во-вторых, в теории общественного блага отсутствует четкая формулировка понятия "равновесного" уровня или некоего стандартного объема благ, обосновывающих необходимость участия государства в их производстве. Данные обстоятельства дают основание некоторым авторам подвергать сомнению правомерность самой концепции общественного блага: "... апелляция к внешним эффектам в качестве обоснования необходимости государственного производства правопорядка означает полный произвол как в теории, так и на практике"⁶.

Таким образом, единственно бесспорным доводом в пользу производства услуг правопорядка государством остается необходимость осуществления государственного суверенитета. Однако даже из этого требования не следует, что все составляющие столь разнородного блага, как "правопорядок", должны производиться только в государственном секторе. В мировой практике имеются многочисленные примеры успешного участия в поддержании правопорядка частного (негосударственного) сектора. В частности, примерами легитимной деятельности частного сектора по поддержанию правопорядка (т.е. действий, не нарушающих принцип государственного суверенитета и не относящихся к исключительной компетенции государства) являются: меры самозащиты (использование средств охраны имущества, легальное владение оружием и т.д.), частная охрана объектов и территорий, осуществляемая за счет юридических лиц, частный арбитраж и посредничество (третейский суд), добровольное патрулирование, оповещение в чрезвычайных ситуациях, осуществление полицейских и пенитенциарных функций частными организациями по контракту с органами власти и другие виды деятельности по разрешению правовых конфликтов, охране общественного порядка и имущества⁷. Масштабы и общественная значимость частной деятельности по поддержанию правопорядка в России, по-видимому, неуклонно растут, однако привести сколь-либо точные количественные показатели затруднительно, поскольку до сих пор эта сторона правоохранительной деятельности не охвачена статистическими наблюдениями.

Наличие различных взглядов по вопросу об исключительной роли государства в обеспечении правопорядка, с одной стороны, и постепенное распространение легитимной частной (негосударственной) активности в этой области, с другой стороны, делает чрезвычайно актуальной задачу четкого разграничения сферы ответственности государства, так как неопределенность в этом ведет к чрезмерному разрастанию обязательств государства, в том числе и финансовых, и, как следствие, к неэффективному использованию государственных средств на деятельность правоохранительной системы.

Решение задачи о степени участия государства в правоохранительной деятельности невозможно без изучения структуры производства правопорядка как экономического блага. С экономической точки зрения правопорядок представляет собой комплексную услугу, производство которой имеет сложную

⁶ Кузнецов Ю. Что мы не знаем о налогах // Отечественные записки. – 2002. - №4-5 (5). - С. 11-14.

⁷ См.: Auerbach J.S. Justice Without Law. - New York: Oxford University Press, 1983. - P. 113; Benson B.L. The Enterprise of Law. - San Francisco, Cal., 1990. - P. 180-182; 182-183.

этапно-функциональную и пространственную (территориальную) структуру. Анализ этой структуры очень важен для планирования государственных расходов на поддержание правопорядка, поскольку она задает возможные альтернативы при распределении финансовых и иных ресурсов.

Рассмотрим основные составляющие экономической сущности деятельности по производству правопорядка.

Правапорядок является комплексной услугой, предоставление которой берет на себя, в основном, государство. При всей сложности и многогранности этой услуги можно, тем не менее, выделить основные компоненты или этапы в ее производстве. Это:

- производство (разработка и принятие) правовых норм;
- надзор за соблюдением норм и выявление нарушителей;
- судебное разбирательство и разрешение правовых конфликтов;
- профилактика правонарушений;
- исполнение судебных решений, а также решений других уполномоченных органов, включая осуществление наказаний.

Каждая из этих компонент может рассматриваться одновременно и как особый вид услуги, и как часть единого процесса производства правопорядка⁸. В Российской Федерации в настоящее время сложилась и действует вертикальная производственная структура по поддержанию правопорядка, реализующаяся посредством ряда организационно-правовых форм и институтов, деятельность которых охватывает все этапы производства правопорядка.

Производство правовых норм в России в той или иной степени осуществляют все ветви государственной власти: законодательная (Федеральное Собрание, законодательные органы субъектов Федерации); исполнительная (Президент и Правительство РФ, федеральные министерства и ведомства, главы исполнительной власти субъектов Федерации); судебная (Конституционный суд РФ, Верховный суд РФ, Высший арбитражный суд РФ).

Надзор за соблюдением норм и выявление нарушителей в России осуществляется правоохранительными органами, которые законодательно наделены широкими полномочиями, прежде всего, милицией, входящей в систему Министерства внутренних дел, и прокуратурой. Кроме того, надзором за соблюдением норм и выявлением нарушителей занимается множество государственных структур, специализирующихся на тех или иных видах правонарушений (Федеральная служба безопасности, Федеральная таможенная служба, Федеральная налоговая служба, экологическая милиция и другие контролирующие органы).

Судебное разбирательство и разрешение правовых конфликтов в государственной правовой системе России осуществляют: конституционные суды (Конституционный суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации); суды общей юрисдикции (Верховный суд РФ, гражданские и военные суды); арбитражные суды (Высший арбитражный суд РФ, арбитражные

⁸ Фомин Д. Методы финансирования услуг правопорядка и судебной системы // Отечественные записки. – 2003. - №2 (10).

окружные суды, арбитражные суды субъектов Федерации); мировые судьи; третейские суды, создаваемые при торгово-промышленных палатах для разрешения коммерческих споров.

Исполнение судебных решений в сфере гражданского, административного и частично уголовного правосудия в нашей стране осуществляет служба судебных приставов, входящая в систему Министерства юстиции РФ. Функции уголовного наказания в виде лишения свободы возложены на уголовно-исполнительную систему, входящую в состав МВД России.

Профилактика правонарушений, хотя официально она возложена на правоохранительные органы (милицию, прокуратуру и пр.), фактически осуществляется как различными государственными ведомствами, так и негосударственными органами. Помимо воспитательной и разъяснительной работы с гражданами, профилактика правонарушений включает и такую важнейшую функцию, как охрана имущества, которой занимается множество государственных и частных структур. Расходы на эти цели финансируются преимущественно за счет собственных средств предприятий, организаций и населения. Кроме того, социальной профилактикой уголовной преступности в нашей стране занимается множество государственных органов, не специализирующихся на поддержании правопорядка (учреждения образования и здравоохранения, органы опеки и попечительства и др.).

Говоря о вертикальной структуре производства услуг по поддержанию правопорядка, следует иметь в виду, что ее составляющие являются не только взаимодополняющими, но и взаимозамещающими благами. Например, повышение эффективности профилактики правонарушений или надзора снижает спрос на услуги судебной и судебно-исполнительной систем, а улучшение работы судов может привести к снижению нагрузки на уголовно-исполнительную систему и т.д. Вместе с тем, это свойство правоохранительной деятельности пока мало принимается во внимание при планировании и осуществлении бюджетных расходов на поддержание правопорядка.

Структура производства правопорядка как экономического явления также может быть рассмотрена с точки зрения распределения функций внутри отдельных производственных стадий между различными организациями и учреждениями, входящими в состав правоохранительной системы (субъектами производства). Возможность и целесообразность такого распределения определяется целым рядом факторов. Выделим два из них, имеющих наиболее существенное значение с точки зрения обеспечения эффективного функционирования правоохранительной системы.

1. Эффект экономии за счет масштаба производства (концентрации). Этот эффект обусловлен тем, что разные этапы производства правопорядка различаются как по степени капиталоемкости, так и по наличию возможностей для замены труда другими факторами производства (например, в судопроизводстве замена труда капиталом может иметь место только в очень ограниченных масштабах, в то время как работа по профилактике и раскрытию преступлений имеет огромный потенциал для улучшения за счет внедрения технико-технологических новаций). Соответственно, различным может быть и

эффект экономии за счет увеличения масштаба производства, т.е. снижения средних издержек при росте его объемов. Примерами использования данного фактора в деятельности по производству правопорядка являются:

- экономия затрат на материально-техническое обеспечение подразделений МВД, достигаемая за счет внутриведомственной или межведомственной централизации системы закупок;

- повышение эффективности оперативно-розыскной деятельности за счет создания централизованных и интегрированных распределенных баз данных.

2. Специализация деятельности по производству правопорядка.

Специализация является закономерным результатом развития и усложнения процесса производства услуг по поддержанию правопорядка. Она выражается в разделении труда между субъектами правоохранительной деятельности, присутствует на всех стадиях, во всех звеньях производственной цепочки и имеет своей целью повышение эффективности работы правоохранительных органов. За счет специализации достигается наиболее эффективное выполнение каждым участником процесса производства правопорядка своих основных функций. Возможными направлениями использования преимуществ от специализации в этой области являются:

- разграничение полномочий и функций между субъектами правоохранительной системы;

- передача вспомогательных функций по обеспечению деятельности органов внутренних дел сторонним специализированным организациям.

Изложенные выше положения дают основание сделать вывод, что решение задачи формирования оптимальной функциональной структуры, учитывающее особенности и свойства деятельности по производству правопорядка, должно основываться на экономическом характере этого блага. В свою очередь, экономическое содержание деятельности по производству правопорядка во многом определяется его территориальной структурой.