ПРАВООХРАНИТЕЛЬНАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ: СПРАВЕДЛИВОСТЬ ПРОТИВ ЭФФЕКТИВНОСТИ

Известный американский экономист, профессор Массачусетского технологического института Лестер Карл Туроу(2) принадлежит, в отличие от большинства других специалистов по проблемам экономики преступлений и наказаний, не к неоинституциональному направлению экономикса, а к сторонникам новой институциональной экономической теории(3). Поэтому, в то время как другие экономисты ставят в центр своих исследований проблему эффективности борьбы с преступностью, Л. Туроу обращает основное внимание на проблему социальной справедливости правоохранительной деятельности.

Для сравнения спроса на законность и порядок с эффективностью правительственных расходов используется стандартный метод анализа издержек -выгод (cost - benefit analysis) правоохранительной деятельности. Для этого проводятся различные исследования, цель которых - определить, как добиться значительного снижения уровня преступности при наименьших затратах. Автор предлагает взглянуть на другую сторону проблемы - на справедливость правоохранительной деятельности, обращая особое внимание на противоречия между требованиями экономической эффективности и социальной справедливости.

“Допустим, например, - пишет Л. Туроу, - что эффективность определяется как максимальное снижение преступности при заданном бюджете расходов на защиту порядка” (с. 85). Из этого определения следует, что основная цель защиты правопорядка - предотвращение преступлений, а не розыск и поимка преступников. Поскольку есть районы, где при заданных расходах на охрану правопорядка возможно большое сокращение преступности, то именно там в первую очередь и должны, с точки зрения обеспечения эффективности, использоваться имеющиеся ресурсы. “Такая интерпретация целей эффективности может привести к тому, что у различных групп населения или граждан будет различная вероятность стать потерпевшими. [Кроме того], различные типы преступников будут иметь различную вероятность быть пойманными… одни территории будут находиться под большей полицейской защитой, чем другие” (с. 86). Уже из этого простейшего рассуждения следует, что стремление максимизировать эффективность создает определенные проблемы с обеспечением справедливости.

Схожие проблемы возникают и при стремлении к обеспечению справедливости. Допустим, что справедливость определяется таким образом: “полицейские силы должны быть использованы, чтобы уравнять вероятность стать жертвой преступления, вероятность быть пойманным, строгость, с которой применяется каждый закон, и полицейскую защиту каждой территории” (с. 86). Но из этого определения следует, что для того, чтобы уравнять вероятность стать жертвой, нужно требовать для одной территории большей полицейской защиты, чем для другой. Полицейские силы будут тогда использоваться там, где предотвратить преступления труднее. Как следствие - меньше сил останется там, где преступление легче предотвратить. Следовательно, стремление обеспечить всем равную защиту от преступности приведет к снижению эффективности правоохранительной деятельности.

В дальнейшем Л. Туроу формулирует требования социальной справедливости для жертв преступлений, а также для самих преступников, и рассматривает, как реализация этих требований повлияет на эффективность защиты порядка.

Цели справедливости для жертв

Прежде всего, по мнению автора статьи, необходимо выяснить, “желает ли общество, чтобы полиция рассматривала каждую жалобу [потерпевших]”. Чтобы минимизировать уровень преступности, от такой социальной цели следует отказаться, поскольку на расследование правоохранительными органами каждой жалобы уйдет огромное количество времени. “Чтобы быть эффективными, они не должны расследовать каждую жалобу” (с. 87).

“Для того, чтобы эффективно организовать правоохранительную деятельность, общество должно определить, как должны быть распределены потери от преступлений” (с. 87). Если стремиться к выравниванию потерь, это значит, что каждый человек должен нести равные убытки от преступлений. Конечно, в действительности реальные потери разных людей неизбежно будут различаться: некоторым не повезет и они станут жертвами преступлений, а другим удастся избежать преступных посягательств, даже если вероятность оказаться в роли жертвы у всех будет одинакова. Но должны ли в принципе богатые и бедные, черные и белые в равной степени нести бремя возможных потерь от преступности?

“Одним из возможных решений проблемы [выравнивания потерь от преступности] может стать выплата компенсаций жертвам преступлений” (с. 87). В этом случае последствия преступлений станут равными и исчезнут убытки, т. е. потери от преступной деятельности. Кроме того, необходимо отметить и тот факт, что компенсация потерь потерпевших за счет правонарушителя дешевле для общества, чем тюремное заключение преступника. При анализе выплат-компенсаций следует отметить, что экономические или материальные потери, конечно, можно перекрыть компенсацией.

Но как быть с человеческими жизнями и травмами, которые, естественно, компенсировать никак нельзя? В этом случае общество может только требовать, чтобы правоохранительная деятельность обеспечивала всем равную защиту от преступлений против личности. В такой ситуации усилия правоохранительных органов должны быть перенесены с защиты тех, кто имеет меньшую вероятность стать жертвой преступления, на защиту тех, у кого такая вероятность выше. Защищать последних, наверное, дороже, и потому перед обществом встает дилемма: либо увеличивать ресурсы, направленные на предотвращение преступлений, либо позволить расти числу преступлений. “При данном правоохранительном бюджете выравнивание вероятности ущерба может увеличить среднюю вероятность ущерба” (с. 88).

Цели справедливости для преступников

“Является ли общество ответственным за уравнивание [для преступников] вероятности быть пойманными и наказанными? Если окажется, что легче поймать и привлечь к ответственности преступника какой-то расы, социального слоя, живущего на определенной территории, то должна ли правоохранительная деятельность концентрироваться именно на этих направлениях? Минимизация числа преступлений требует концентрации. А справедливость - не обязательно” (с. 88).

Оказывается ли лицо, совершившее преступление, вне принятых в данном обществе ценностей равенства и заслуживает ли оно обращения, равного в сравнении с отношением к другим правонарушителям? Обычно равное обращение гарантируется предусмотренными в законе процессуальными процедурами после ареста. Однако предусматривают ли требования справедливости равную возможность осуждения только *после ареста* или же в целом *после совершения преступления*?

Соблюдение справедливости необходимо также при использовании обществом наказания как фактора, сдерживающего рост преступлений. Рассмотрим два различных преступления, которые наносят обществу одинаковый ущерб. Одно и то же наказание может сдерживать один вид преступлений и не сдерживать другой. Должно ли тогда наказание за один из этих видов преступлений, быть выше, чем за другой? Перед нами - проблема так называемой горизонтальной справедливости (horizontal equity), т. е. равного обращения с одинаковыми людьми. Схожие трудности возникают и с соблюдением вертикальной справедливости (vertical equity) - справедливым, неравным отношением к людям, совершающим преступления с различными социальными последствиями. Наказание должно соответствовать преступлению; но предполагает ли оно учет только прямых последствий или также и косвенных, демонстрационных? Если у преступления есть демонстрационный эффект, это означает, что совершение одного преступления побуждает других к совершению таких же. Исходя из этого, должен ли совершивший преступление отвечать за то, что другие могут последовать его примеру?

Наказание правонарушителей порождает и иные проблемы. Существует, в частности, проблема определения корреляции между тяжестью преступления и тяжестью наказания. Должно ли наказание ужесточаться в той же мере, в какой растет тяжесть преступления? Очевидно, например, что применение смертной казни эффективно сдерживает преступность, но не всегда является справедливым.

Использование наказания как средства сдерживания может расходиться с использованием наказания как средством перевоспитания преступников. Их исправление требует строительства современных тюрем, похожих на обычные жилые дома, но такие тюрьмы могут быть менее эффективным средством сдерживания преступлений. Что если они дадут высокий реабилитационный эффект, но одновременно увеличат число преступлений? Необходимо четко определить функцию тюрем - исправление преступников или сдерживание преступности, поскольку эти две цели противоречат друг другу.

“Справедливость к жертвам и справедливость к преступникам так же могут конфликтовать [друг с другом], - отмечает Л. Туроу. - Сокращение численности преступлений в [негритянских] гетто до уровня, соразмерного с уровнем [престижных] пригородных районов, может привести к повышению вероятности ареста чернокожего преступника по сравнению с вероятностью ареста белого. Как мы оцениваем эти два типа справедливости? Как должно общество уравновешивать цели справедливости, если они находятся в конфликте?” (с. 90).

Заключение

Таким образом, противоречие между справедливостью и минимизацией числа преступлений вполне реально. Так, проведение политики, уравнивающей вероятности кражи в различных районах и ареста совершающих эти кражи преступников, увеличивает саму вероятность кражи.

“Возможно, конфликт между эффективностью и справедливостью не будет серьезным, - пишет американский экономист. - Однако более вероятно, что он будет острым” (с. 90). При помощи анализа издержек и выгод изучаются различные методы сдерживания преступлений. Ресурсы направляются туда, где они дают больший эффект. Именно различия в порождаемом ими сдерживании преступности обусловливают и проблему справедливости, и проблему эффективности.

В обобщенном виде суть экономического подхода к анализу эффективности и справедливости правоохранительной деятельности следует выразить такими тезисами:

1. Все доказательства указывают на то, что при эффективной защите порядка возможны крупные выгоды.
2. Прежде чем системно анализировать получение этих выгод, обществу надо установить критерии справедливости в отношении жертв и преступников. Ведь приемы сдерживания преступности высокоэффективны только тогда, когда они отвечают общественным стандартам справедливости.
3. Общепринятая организация правоохранительной деятельности игнорирует и эффективность и справедливость. Число преступлений и вероятность ареста правонарушителей распределены наугад и неравномерно” (с. 90).

Теоретически конфликт между справедливостью и эффективностью следует разрешать законодательным органам. Именно они должны решать вопросы распределения судебных издержек между пострадавшими, а также вопросы распределения наказания между преступниками. К сожалению, маловероятно, что они собираются этим заниматься.

Автор статьи предлагает подход к практическому решению проблемы распределения убытков от преступной деятельности между различными группами населения, построенный на аналогии с существующей фискальной системой. Пусть, например, федеральный налог на индивидуальные доходы для людей с облагаемыми налогом доходами от 0 до 500 дол составляет 14%, в то время как предельный налог для лиц с доходом от 22 000 до 26 000 дол составляет уже 55%. Следовательно, согласно налоговому законодательству, предполагается, что убыток в 14 центов для человека с доходам до 500 дол повлечет такое же сокращение благосостояния, как и убыток в 55 центов для человека с доходам 22 000 - 26 000 дол. “Убытки от преступлений могут рассматриваться как общественный налог, подобный любому другому налогу. Следовательно, за каждый доллар убытка от преступлений, который несет человек с доходом 0 - 500 дол, человек с доходом в 22 000 - 26 000 дол. должен понести убыток от преступлений в 3,93 дол [(1 дол / 0,14) 0,55], чтобы их потери в благосостоянии были равны. Для достижения этого результата должны быть использованы либо предшествующая [ex-ante] распределению мер по предотвращению преступлений, либо последующая [ex-post] компенсация” (с. 91).

Когда результатом преступления становится потерянная человеческая жизнь, жертве не может быть выплачена никакая компенсация. Поэтому в подобных случаях следует равномерно распределять только меры защиты, или, что то же самое, уравнивать вероятность быть убитым.

Что касается справедливости по отношению к преступникам, то здесь возможны два различных подхода:

1. Общество решает, что люди, совершающие преступления, стоят вне общества. “Следовательно, оно заинтересовано не в справедливом отношении к преступникам, а только в защите потенциальных жертв” (с. 92). Размер наказания будет тогда зависеть исключительно от того, как оно влияет на вероятность стать жертвой преступления. Правоохранительные органы будут при этом подходе заботиться о защите жертв и невиновных, а не о справедливости по отношению к преступникам.
2. Общество решает, что преступники тоже являются членами общества и заслуживают справедливого к себе отношения. “Следовательно, правоохранительные органы должны стремиться уравнять вероятность поимки и наказания по [различным] преступлениям, [социальным] группам и регионам” (с. 92).

“Наша современная законодательная система находится между этими двумя крайностями. Она заинтересована в уравнивании вероятности наказания при условии, что преступники арестованы, но она не заинтересована в уравнивании вероятности их ареста. Для этого различия, кажется, нет никаких логических оснований. Иметь [лишь] один вид равноправия, не имея другого, - значит иметь [только] видимость справедливости, а в действительности - несправедливость” (с. 92).

При осуществлении правоохранительной деятельности постоянно приходится делать трудный выбор между справедливостью и эффективностью, указывает в заключение Л. Туроу. Полиция в настоящее время осуществляет этот выбор неосознанно. Экономическая теория преступности, концентрирующая внимание на методах повышения эффективности, явно и осознанно делает выбор в пользу эффективности, игнорируя справедливость. Автор статьи полагает, что преимущественное внимание к эффективности правозащитной деятельности без обсуждения ее справедливости будет беспочвенным: “…общество, которое не может принимать достаточно справедливых решений, едва ли сможет стать эффективным” (с. 92). Необходим поиск таких методов правоохранительной деятельности, которые обеспечивали бы обществу и эффективность, и справедливость.

Список литературы

Составлено по: *Thurrow L.* Equity versus Efficiency in Law Enforcement // The Economics of Crime / Cambridge, N. Y. etc., 1980. P. 85 - 92. Впервые данная статья опубликована: Public Policy. 1970. Vol. 18. № 3. P. 451 - 459.

(2)О Л. Туроу см.: *Васильев В.С.* Экономист “с человеческим лицом” (взгляды и концепции проф. Л. К. Туроу) // США: ЭПИ. 1991. № 10. С. 3 - 13. Из работ Л. Туроу на русском языке опубликованы созданный им совместно с Р. Хейлбронером учебник “Экономика для всех” (*Хейлбронер Р., Туроу Л.* Экономика для всех. Новосиб.: Экор, 1994) и фрагменты из книги “Будущее капитализма” (*Туроу Л.* Будущее капитализма. Как экономика сегодняшнего дня формирует мир завтрашний // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология / Под ред. В.Л. Иноземцева. М.: Academia, 1999. С. 185 - 222). В ИНИОНе издано два реферата его произведений (*Туроу Л.К.* Опасные течения. Состояние экономики. М.: ИНИОН, 1985; *Туроу Л.* Решение с нулевой суммой. Создание американской экономики мирового класса. М.: ИНИОН, 1987).