

## Неформальные институты и использование формальных правил: закон действующий vs закон применяемый

В последнее время стало общим местом утверждение о том, что в российской экономике формальные правила не работают или работают плохо. Вместе с тем несовершенство законодательства выступает существенным тормозом экономического развития: экономические агенты не просто игнорируют законы, они вырабатывают гораздо более сложные стратегии взаимодействия с ними. Как справедливо пишет А.Леденева<sup>1</sup>, было бы продуктивно перейти от вопроса о том, *почему не* работают формальные правила в сфере экономики, к вопросу о том, как *именно* они работают. Одно из центральных свойств сложившейся системы функционирования формальных правил — селективность их применения.

В качестве эмпирического материала в этой статье использованы интервью с предпринимателями, полученные в ходе проекта, осуществленного в 2000—2001 гг. межрегиональным коллективом под руководством Л.Бляхера<sup>2</sup>.

Д.Норт в своей книге "Институты, институциональные изменения и функционирование экономики" проводит различие между формальными и неформальными правилами. Неформальные правила игры складываются стихийно, в процессе множества взаимодействий между агентами, как общепринятый способ снижения транзакционных издержек. Формальное же правило по Норту — это письменное закрепление уже существующего неформального. Другими словами, сначала возникает коллизия по вопросу о том, как надо

---

<sup>1</sup> Ledeneva A. Unwritten Rules: How Russia Really Works. L.. Centre for European Reform, 2001.

<sup>2</sup> "Competition for Taxpayers: Regional Differences in Fiscal Mythology and Popular Expectations Concerning Tax Reform", при поддержке RSS OSI/HESP, грант № 1831/864/2000. В ходе проекта были взяты 100 биографических интервью у предпринимателей, самозанятых и бухгалтеров в Москве, Санкт-Петербурге, Хабаровске, Новосибирске. Респонденты рассказывали о ключевых моментах своей деловой истории. Для целей данной статьи были использованы только 32 интервью с зарегистрированными предпринимателями, являющимися одновременно владельцами и главными менеджерами своих фирм.

поступать, потом *внутри* экономического уклада вырабатывается некоторый ответ, а затем он кодифицируется. Таким образом, формальные правила предстают как фиксация устойчивого ядра уклада, а неформальные — как его изменчивая периферия. В рамках системы неформальных правил решаются те вопросы, по которым еще не сложился консенсус.

В России, однако, право изначально не кодифицировало уже "разрешенные" коллизии. В этом контексте представление о законах как о фиксации устойчивого ядра уклада не соответствует действительности<sup>1</sup>. Несоответствия между правовой и бытовой нормами приводят к тому, что практически *каждое* обращение к праву проблематизировано в глазах агентов. Обращение к закону становится не рутинным способом разрешения конфликтов, а "верхней планкой" наказания нарушителя неформальных конвенций. *"Суд — это как стимул заставить человека выполнить обязательства. Потому что, если суд насчитает по полной программе, это будут очень большие штрафы. Обычно до этого не доходит. Договариваются о сумме основного долга плюс о неустойке в таком-то (божеском) размере. По суду можно сорвать и в 10 раз больше. Но (...) мы всегда договаривались"*. Решения принимаются не **по закону**, а в **его присутствии** — с учетом возможности перевода дела в формальное русло. Закон в силу своей избыточной жесткости становится не внешней рамкой взаимодействия, а ресурсом одной из сторон.

Еще большие последствия неадекватность формальных правил имеет в случае "нарушения без жертвы", когда в роли нарушителя оказывается предприниматель, а другой стороной конфликта выступает от имени государства чиновник. Здесь ситуация усугубляется тем, что: а) часто чиновник, облаченный властью проверять соответствие деятельности предпринимателя формальным правилам, имеет право сделать это в любой момент; б) правил много, и они противоречат как экономической практике, так и друг другу. На практике "чужеродность" формальных правил по отношению к экономическому укладу приводит к тому, что они становятся невыполнимыми, т.е. хотя каждое из них в отдельности и может быть соблюдено, в совокупности они предъявляют к актору требования, превышающие его возможности. Мы воздержимся от выдвигания каких-либо гипотез о причинах такого положения дел, но приведем два примера. Средняя оценка одного только номинального налогового бремени<sup>2</sup>, по результатам интервьюирования, составляет около 90%. Оценки экспертов также указывают на крайне высокий

<sup>1</sup> Об этом подробнее см.: Панях Э. Формальные правила и неформальные институты их применения в российской экономической практике // Экономическая социология. 2001. № 3. <[www.ecsocmses.ru](http://www.ecsocmses.ru)>.

<sup>2</sup> Вопрос: "Сколько бы Вам пришлось платить налогов с рубля доходов, если бы Вы платили абсолютно все, что требуется по закону?"

уровень налогообложения<sup>1</sup>. А ведь сами по себе налоги — далеко не единственный вид издержек, которые несет предприниматель ради следования правилам, установленным государством. Второй пример касается не совокупной цены выполнения правил, а их противоречивости. "У Москомархитектуры и у всех городских сетей (инженерные коммуникации) — принципиально разные требования по заглублению фундаментов при возведении некапитальных сооружений. Сети требуют, чтобы кабель не зарывался вглубь. Архитектура — наоборот, дает нормы, по которым его надо заглублять не менее чем... Практическое решение — грубая подделка, т.е. сначала по согласованиям предоставляется один проект, а потом, когда под конец проходит Мосгосэкспертиза — туда предоставляется просто-напросто набор документов, где соответствующие листки заменены. Все так делают и все это знают..."<sup>2</sup> Обратим попутно внимание на наличие общепринятого, хотя и незаконного способа разрешения противоречия, и на замечание "все это знают". Об этом еще пойдет речь ниже.

Тезис о том, что следовать в полной мере всем правилам невозможно, хорошо иллюстрируется ситуациями, когда контрольные органы по той или иной причине устраивают отдельной фирме "жизнь по уставу", массированно применяя к ней все имеющиеся правила и досконально проверяя ее деятельность на соответствие им. Противостоять такой стратегии практически невозможно — она почти всегда приводит к остановке деятельности фирмы и ее закрытию.

Таким образом, нарушителями правил оказываются в большей или меньшей степени все предприниматели. Это знают и они сами, и те, кто их контролирует. Знают и то, что в результате контролер не может "поймать" всех, зато он волен выбирать, кого ловить. При этом ему необходимо поддерживать некий уровень соблюдения правил (например, собрать определенную сумму налогов). Этот уровень очень сильно отличается от номинальных требований, он складывается стихийно, как баланс сил. *"Ну, у нас постоянно проходят проверки... Приходят и карают немножко. Но не по полной схеме..."*

Задача выбора и принятия решений о том, кого и в каких масштабах "качать", становится для чиновника рутинной. Это значит, что ***внутри официальных институтов должны складываться неформальные институты применения формальных правил***<sup>3</sup>. Критерии, по которым чиновник определяет реальный

---

<sup>1</sup> Так, по расчетам Т. Долгопятовой, для того, чтобы выплатить работнику 1 рубль заработной платы, предприятие в 1997 г. должно было выплатить 99 копеек налогов. Из ее же расчетов следует, что при разной структуре выручки налоговые платежи "забирают" 67-69% валовой прибыли. (Неформальный сектор в российской экономике / Под ред. Т. Г. Долгопятовой. М: ИСАРИ, 1998. С. 43.)

<sup>2</sup> Особенности стиля объясняются тем, что интервью было взято по электронной почте.

<sup>3</sup> Подробнее об этом см.: *Ланях Э. Указ. соч.*

уровень требований и глубину проверки их исполнения (а в описываемой ситуации от глубины проверки зависит размер санкции — "сколько захотят, столько и накопают"), не ограничены банальными соображениями рентоискательства. Три основных фактора принятия решений чиновником: 1) минимизация собственных усилий; 2) выполнение плана по сборам, количеству проверок или штрафам; 3) и только на третьем месте — получение в той или иной форме административной ренты. Наконец, у чиновника существуют и стратегические соображения: думая о будущем, он следит за тем, чтобы не "удушить" подконтрольный ему бизнес.

Отметим также, что, если для чиновника применение закона оказывается не рутинной процедурой, а максимально возможной санкцией в рамках экономических трансакций, то выполнение закона является для предпринимателя не обязательным условием деятельности, а лишь одной из стратегий повышения стабильности бизнеса.

В результате между субъектом и объектом реализации правил складываются специфические отношения, внутри которых власть осуществляется особым способом, хорошо выраженным в ходячем утверждении о том, что в России "закон не действует, а применяется". Правила можно условно разделить на две группы:

1. *"Действующие" правила*, создающие реальные рамки для предпринимательской деятельности. Например, уплаты НДС избежать во многих случаях невозможно.

2. *"Применяемые" правила*, которые нарушаются "всеми", но законные санкции за их нарушение могут быть применены по инициативе контролера в любой момент. Так, нарушения по налогу на прибыль можно найти практически у любой фирмы.

Эти две группы правил представляют собой, конечно, идеальные типы. Нередко они содержатся в одном и том же правиле: часто встречающееся в интервью утверждение о том, что то или иное правило нарушается "всеми", не нужно понимать буквально. Как правило, на практике оно означает, что для обхода обсуждаемого правила сложилась, по крайней мере, одна устойчивая схема. Тем не менее в интервью прослеживается четкое различие этих двух типов правил.

Особенно интересны правила, действующие для одних групп акторов, но только *"применяемые"* к другим. Для этих (привилегированных) "других" платой за преодоление барьера "действующего" правила становится подверженность практически произвольному контролю со стороны правоприменителя — как того, кто предоставил "исключение", так и любого другого. В этом контексте нужно обратить внимание на постоянное повышение роли прокуратуры в экономической жизни страны и рост ее статуса. Ведь прокуратура — это именно тот орган, который имеет право проверять деятельность как фирмы, так и любого должностного лица по критерию

соответствия закону. Рост влияния прокуратуры — свидетельство того, насколько важным ресурсом является право на такую проверку (этого могло бы и не быть, если бы деятельность большинства фирм и чиновников была формально законной).

Слово "исключение" абзацем выше не случайно взято в кавычки. Для целых отраслей получение права на такое "исключение" — критически важное условие пребывания на рынке. Для тех, кто его получил, действующее правило становится непреодолимым входным барьером.

Именно в описанном выше смысле следует понимать часто встречающееся в интервью утверждение о том, что *"любого можно поймать на нарушениях"*. Контролер может с уверенностью предполагать, что предприниматель нарушил те правила, которые нарушают "все". Это значит, что он может наказать любого, и это дает ему практически неограниченную власть. Важно, что эта власть используется не эпизодически, как некое отклонение, скажем, для получения взяток. Возможность наложения практически неограниченных санкций — основной инструмент давления чиновника на предпринимателя и существует непрерывно; это часть конвенции, которую соблюдают обе стороны. При этом "поиск правды", попытка доказать свою "чистоту" интерпретируется не только контролерами, но и самими предпринимателями, как поступок по меньшей мере неразумный.

Приведем два отрывка из интервью. Их можно было бы озаглавить "как надо и как не надо вести себя с контролерами".

**Неуспешная стратегия:** *«Р.: ...Приходят дяди из налоговой. Говорят: "Мы знаем, что у вас оборот был больше, чем показано по документам". Здесь бы и заткнуться. Заплати и все. Он в бутылку лезет. У меня, дескать, все правильно.*

*И.: Может быть у него действительно все правильно.*

*Р.: Ну и что. Они что — правду искать пришли. Они пришли деньги получить и уйти. А он им мешает. Тогда они начинают копать».*

**Успешная стратегия:** *«Значит, мне оставили предписание, выписали штраф, и надо было явиться в администрацию. Я в эту администрацию пришла, и мне сказали: "Вот у вас такая неприятность, и чтобы у вас такой неприятности дальше не было, давайте с вами заключим договор, так сказать, о дружбе и сотрудничестве", — как мне объяснили. По этому договору я должна им была перечислять 2500 рублей».*

В.Радаев в своей статье<sup>1</sup> упоминает о селективности применения формальных правил как элементе общего процесса их деформализации и разделяет селективный контроль на случайный и ад-

---

<sup>1</sup> Радаев В. Деформализация правил и уход от налогов в российской хозяйственной деятельности // Вопросы экономики. 2001 № 6 С. 60-79.

ресный. Анализ интервью позволяет предположить, что случайный контроль тоже не так уж случаен. Контрольные органы, принимая решения о периодичности и, если так можно выразиться, "глубине" контроля, ориентируются на масштаб фирмы, консистентность учета и компетентность бухгалтера, отраслевую принадлежность фирмы. Коррупция также играет роль, но меньшую, чем можно было бы ожидать. Многие верят в силу взяток и знакомств, но большинство респондентов подчеркивают, что это не главный фактор.

Наряду с этими вполне рационально объяснимыми факторами в интервью встречается поразительно много упоминаний о том, что респонденты обозначают как "человеческие" отношения. Многих проблем с контролерами можно избежать просто за счет умения общаться и строить добрые взаимоотношения, основанные на взаимной симпатии.

*Р.: Налоги надо платить. Просто там можно ведь договориться. На что-то закрыть глаза... В смысле, чтобы налоговые закрыли.*

*И.: Но это нужно оплачивать, вознаграждать как-то?*

*Р.: Не всегда, далеко не всегда. Видите ли, в налоговой работают совершенно нормальные люди, у которых тоже нет резона сильно вредить нам. Им тоже хочется уважения, внимания. Причем просто внимания». Этот мотив в интервью, вероятно, отражает высокую степень произвольности контроля. Другими словами, "ресурса" контролера, его возможностей выбирать "жертвы" вполне хватает не только на то, чтобы выполнять план и в каких-то случаях преследовать собственную выгоду, но и на то, чтобы руководствоваться личными симпатиями и антипатиями.*

## Заключение

Система нормативных актов, регулирующих в настоящее время предпринимательскую деятельность, не только противоречива и несовершенна, но и существенно расходится со сложившимся экономическим укладом и деловой этикой. В частности, это проявляется в том, что санкции за нарушение законов постоянно оказываются неадекватно жесткими. Кроме того, противоречивость законодательства ведет к тому, что каждый предприниматель оказывается в той или иной степени нарушителем. Совокупность этих двух обстоятельств: 1) не позволяет инстанциям контроля автоматически применять санкции каждый раз, когда обнаружено нарушение, и 2) ведет к практически неограниченным возможностям произвольного применения санкций к любому экономическому агенту по формально законным основаниям.

Заметим, что в принципе возможны два подхода к решению этой проблемы, которые можно назвать регрессивным и прогрессивным. Правовая система может "подтянуться" к существующему

укладу двумя способами: либо адаптировать существующие неформальные нормы, либо ввести свои нормы, но адекватные неформальным по размеру санкций и другим существенным критериям<sup>1</sup>. Пока же селективное применение законодательства оказывается едва ли не основным инструментом власти в экономике.