

*В.В.Радаев,
доктор экономических наук,
Государственный университет —
Высшая школа экономики,
Московская высшая школа
социальных и экономических наук*

Деформализация правил в российской хозяйственной деятельности

Настоящий период характеризуется растущей популярностью новых институциональных направлений. Продолжает набирать силу новый институционализм в экономической теории, созданный трудами Р.Коуза, Д.Норта, О.Уильямсона и их последователей. К концу 80-х-началу 90-х

© В.В.Радаев, 2001

годов направление нового институционализма заявило о себе и в социологии. Оно развивается в тесной связи с новой институциональной экономикой, включая явные заимствования терминов и концептуальных схем (теории прав собственности, структур управления, транзакционных издержек и пр.). При этом одни исследователи тяготеют к более формальным и логически строгим построениям О.Уильямсона, другие испытывают симпатии к более "мягкому", историко-ориентированному подходу Д.Норта. Но в любом случае, присматриваясь и производя заимствования, эконом-социологи пробуют выработать собственные подходы к анализу институтов.

Как связаны формальные и неформальные правила

В рамках нового институционализма институты определяются как *правила поведения и способы поддержания этих правил*, которые одновременно ограничивают и стимулируют повседневное действие хозяйственных агентов. Одним из исходных положений институциональной теории является разделение правил деятельности на формальные и неформальные. Само по себе оно тривиально. Однако при выявлении характера взаимодействия между этими типами правил возникают немалые сложности. Тем более, что способы такого взаимодействия весьма специфичны для каждого хозяйственного порядка. В данной работе мы сосредоточимся на различиях и взаимосвязях формальных и неформальных правил и подробнее охарактеризуем процесс деформализации правил.

В чем состоит принципиальное различие формальных и неформальных правил? Прежде всего — в способах утверждения. *Формальные правила* закрепляются в законах и разного рода письменных предписаниях, обязательных для исполнения. Они претендуют на всеобщность, публичность и открытость (транспарентность). В противовес этому, *неформальные правила* часто скрыты от досужих глаз. И даже если все (или почти все) заинтересованные лица знают об их существовании, конкретное содержание этих правил не принято обсуждать, по крайней мере в присутствии третьих лиц. Их прояснение, как правило, прикрыто рассуждениями, использующими фразеологию формальных правил.

Отсутствие претензий на всеобщность не означает, что неформальные правила имеют характер индивидуальных соглашений и каждый раз "переигрываются" в зависимости от специфических притязаний тех или иных контрагентов. Скорее эти правила привязаны к конкретным группам или сегментам рынка, в которых складываются свои локальные порядки, понятные для данных групп и объединяющие данные рыночные сегменты. Эта привязанность правил не означает, конечно, что они не могут транслироваться другим группам и в другие рыночные сегменты, но происходит это с определенными ограничениями. И если "пришлые" хозяйственные агенты выдвигают притязания на ресурсы и доходы без знания этих неформальных пра-

Таблица 1

Классификация институтов по типу связей и характеру ограничений

		Тип связей	
		Общие	Индивидуальные
Характер ограничений	Формальные	<i>Законы</i>	<i>Контракты</i>
	Неформальные	<i>Нормы</i>	Соглашения

вил, то высока вероятность дезавуирования этих притязаний. С ними или откажутся сотрудничать, или примут дискриминационное решение. Причем декларируемая причина будет, скорее всего, формальной, бюрократической. Формальные основания для дискриминационного решения всегда найдутся: скажут, что неверно оформлены документы, не соответствует профиль деятельности и т.п.

Как формальные, так и неформальные правила подразделяются по *степени охвата* на общие и особые (партикуляристские). К числу общих формальных ограничений относятся законы и другие регулирующие нормативные акты, а к числу особых формальных ограничений — письменные деловые контракты, определяющие права и обязанности подписавших сторон. Общие неформальные ограничения, распространяющиеся на широкие совокупности агентов, представлены социальными нормами, а неформальные ограничения особого толка — деловыми соглашениями (скрытыми контрактами) (табл. 1). Скрытые контракты не подписываются хозяйственными агентами, а часто и не подвергаются буквальному обсуждению. Дело ограничивается намеками и малосодержательными отсылками типа "договоримся" или "не подведем". Такого рода соглашения предполагают не только существование определенного доверия к контрагентам, но и уверенность в том, что они знают неформальные правила и готовы их соблюдать.

На основе формальных и неформальных правил складываются соответствующие практики повседневного действия. Формальные практики выполняют по отношению к неформальным как минимум три важные функции. Во-первых, они выступают в качестве ограничителей, сдерживающих неформальные практики. Во-вторых, они постоянно используются как инструмент для стимулирования новых неформальных практик. В-третьих, они формируют язык публичных обоснований и риторических высказываний, которые камуфлируют неформальные практики. Мысль о значимости неформальных правил ни в коей мере не нова¹, а в последнее время

¹ Приведем известное высказывание Д.Норта: "Мы, живущие в современном западном мире, считаем, что жизнь и экономические процессы подчиняются писаным законам и правам собственности. Однако даже в самых развитых экономиках формальные правила составляют небольшую (хотя и очень важную) часть той совокупности ограничений, которые формируют стоящие перед нами ситуации выбора... Наше поведение в огромной степени определяется неписаными кодексами, Нормами и условностями" (*Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. С. 56).

она привлекает все большее внимание экономистов и социологов, становясь, в том числе, объектом специальных исследований¹. Понятие *неформальности* прочно вошло в исследовательский оборот, стало привычным, фактически общепризнанным. Между тем оно требует некоторых пояснений. Во-первых, неформальность не означает, как это представлено, например, в работах Д.Норта, власти обычая, основанной преимущественно на традиционных действиях и стереотипах². Хозяйственные агенты активно вырабатывают, в том числе, и подлинно инновационные стратегии, нацеленные на установление и последующее воспроизводство неформальных правил. Во-вторых, широко распространенное уклонение от выполнения формальных правил не ведет к тотальной криминализации, как склонны утверждать многие аналитики в средствах массовой информации применительно к посткоммунистической экономике. В действительности, здесь расцветает пышным цветом полуплегалная и внеплегалная деятельность на так называемых "серых" рынках, которую следует отличать от криминала в узком смысле слова³.

Существует позиция, согласно которой неформальные правила заполняют пустоты, неурегулированные формальными правилами. С этой точки зрения прогресс реформ обеспечивается главным образом за счет заполнения институциональных пустот в законодательной и нормативной базе. Эта позиция исходит из предпосылки "правового централизма" (или "юридизма"), принятой в традиционной экономической теории. В качестве основных элементов построения рынка видятся формирование правового государства и высокая степень универсализации и формализации правил. В свою очередь, это предполагает существование эффективно действующих законодательных норм и независимой от отдельных хозяйственных агентов судебной системы, контролирующей выполнение формальных правил⁴.

В отношении текущего состояния институциональной среды в посткоммунистической России мнения расходятся. Одни аналитики утверждают, что ее характерной чертой является недостаток фор-

¹ К числу подобных исследований можно отнести: *Радаев В.В.* Формирование новых российских рынков: Транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М.: Центр политических технологий, 1998; Неформальный сектор в российской экономике / Науч. ред. Т.Г. Долгопятова. М.: Институт стратегического анализа и развития предпринимательства, 1998, а также многие материалы сборника *Неформальная экономика России и мир* / Под ред. Т.Шанина М.: Логос, 1999

² См. *Нестеренко А.* Переходный период закончился. Что дальше? // Вопросы экономики. 2000. № 6. С. 12.

³ См.: *Радаев В.В.* Теневая экономика в России: Изменение контуров // Pro et Contra. 1999. Зима Т. 4 № 1. С. 5-24, *Он же.* Неформальная экономика и внеконтрактные отношения в российском бизнесе // Неформальная экономика: Россия и мир. С 35-60

⁴ В большинстве исследований экономических обменов предполагается наличие эффективных правовых норм разрешения контрактных споров, а также грамотное, тонкое и недорогостоящее применение их судами" / *Уильямсон О.И.* Экономические институты капитализма СПб: Лениздат, 1996. С. 56).

мальных правил в экономике, своего рода "институциональный вакуум"¹. Однако сегодня все чаще заявляется, что новые формальные институциональные рамки уже возникли, причем порой принятые законы соответствуют самым высоким международным стандартам (в этом отношении переходный период в России завершен), и главное — заставить принятые законы работать². И в том, и в другом случае наблюдается, как нам кажется, преувеличенное внимание к правовым нормам, т.е. формальным правилам общего распространения.

Мы склонны считать, что главной проблемой сегодня является не избыток или дефицит формальных правил, а структура этих правил, а также способ, каким они вводятся в российскую экономику. Иными словами, дело не в том, что формальные правила отсутствуют или, наоборот, все слишком зарегулировано. Главный вопрос — каковы наиболее распространенные способы связи формальных и неформальных правил.

Среди институциональных экономистов есть тенденция рассматривать возникновение формальных правил как закрепление (формализацию) ранее утвердившихся правил, ставших нормальными для агентов в неформальных практиках³. Иными словами, начинает работать то, что соответствует спонтанно сложившимся практикам действия, устоявшейся традиции, а то, что им не соответствует, безжизненно "зависает", остается на уровне бумажных регламентов. Не отрицая правомочности подобной связи, мы хотим обратить внимание на тенденцию, которая имеет обратный характер. Чтобы раскрыть характер этой связи, мы введем понятие "деформализация правил".

Как происходит деформализация правил

Что понимается под *деформализацией правил*? Это непрерывная трансформация институтов, в ходе которой формальные правила в значительной мере замещаются неформальными⁴. Она характеризует ситуацию, в которой существует изрядное количество формальных правил, и они более или менее известны хозяйственным агентам. Однако последние, как правило, их не соблюдают, что, впрочем, не приводит к полному отторжению формаль-

¹ См. Кузнецов В. Что такое переходность // Мировая экономика и международные отношения. 1995. № 12.

² См. Нестеренко А. Указ соч. С. 4-17

³ См. Тамбовцев В. Л. Экономические институты российского капитализма // Куда идет Россия?. Кризис институциональных систем / Под общ. ред. Т.И. Заславской М.: Аспект Пресс, 1999 С 195-197.

⁴ См: Radaev V. Informalization of Rules in Russian Economy Paper at the Annual Conference of International Society for New Institutional Economics (Tuebingen, Germany. 22-24 September 2000)

ных правил. Скорее они встраиваются в более сложную систему ограничений, значительная часть которых имеет неформальный характер.

Попробуем представить общую логику процесса деформализации правил. Она, на наш взгляд, включает следующие конституирующие элементы:

1. Введение формальных правил законодательными и контролирующими органами в таком виде и при таких условиях, которые не предполагают их полного и безусловного выполнения.

2. Отсутствие у хозяйственных агентов эффективных каналов для спецификации прав собственности через судебную систему и возможностей для открытого и организованного оспаривания формальных правил в политической сфере.

3. Систематические нарушения и обход формальных правил хозяйственными агентами.

4. Установление селективного (выборочного, не всеобщего) контроля за соблюдением этих правил со стороны контролирующих органов.

5. Использование формальных правил контролирующими органами и хозяйственными агентами как способов давления на других агентов и инструментов реализации собственных неформальных практик.

6. Обсуждение хозяйственными агентами конкретных условий реализации формальных правил с контролирующими органами и их трансформация в неформальные соглашения.

7. Выработка хозяйственными агентами деловых стратегий, которые приводят к изменению структуры трансакционных издержек в пользу неформальных платежей.

8. Возникновение множественных способов легитимации практик, нарушающих формальные правила.

Начнем с первого элемента. Формальные правила вводятся законодателями и чиновниками таким образом, что их соблюдение почти непременно сопровождается для хозяйственного агента значительными *издержками* — тратами времени, материальных и моральных ресурсов¹. При этом официальные органы всегда оставляют место для *неопределенности* или вполне сознательно, в процессе согласования проектов законодательных и нормативных актов, конструируют поле неопределенности, резервируя возможности для различной трактовки формальных правил.

Как должны поступать в этих условиях хозяйственные агенты? А.Хиршман выделял три возможные стратегии — лояльности [10у-

¹ Это в определенной степени противоречит конвенциональному утверждению о том, что введение закона урегулирует определенную область деятельности и приводит к снижению трансакционных издержек (*Eggertsson T. Economic Behavior and Institutions. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. P. 16*). Российский опыт подсказывает, что очень часто дело обстоит совсем иначе.

alty], голоса [voice] и выхода [exit]¹. В нашем случае стратегия лояльности означает выполнение формальных правил, голос — публичное оспаривание формальных правил, а стратегия выхода — скрытое невыполнение этих правил. Как ведут себя российские хозяйственные агенты на практике? В основном они не выражают лояльности по отношению к формальным правилам и контролирующим органам. Напротив, они постоянно высказывают недовольство этими правилами и действиями представителей власти. При этом, однако, хозяйственные агенты, как правило, не предпринимают открытых и публичных организованных действий, направленных на изменение этих правил, да и институциональные каналы представительства широких внеклановых интересов, как правило, не развиты, а эффективная и независимая судебная и арбитражная система для разрешения споров отсутствует. Поэтому *стратегия голоса как выражение публичного протеста становится своего рода "дымовой завесой" для стратегии выхода*. При отсутствии независимых судебных органов и эффективного политического представительства интересов, а следовательно, возможностей легального оспаривания формальных правил и способов их применения начинаются систематические нарушения формальных правил. Последние не отвергаются открыто, скорее их избегают в повседневной деятельности. Причем на активный инновационный поиск обходных путей бросятся лучшие интеллектуальные силы².

В условиях, когда большинство хозяйственных агентов являются нарушителями или могут быть интерпретированы как таковые, устанавливается *селективный контроль* за их деятельностью, где каждый агент действует под угрозой формальных санкций со стороны контролирующих органов. Подобный контроль над выполнением формальных правил не позволяет устранить неформальные практики и, конечно, не ставит подобных задач.

Селективный контроль может быть случайным и адресным. *Случайный контроль* осуществляется по принципу "до кого дошли руки", т.е. в порядке общей очереди, которая доходит отнюдь не до каждого. В противоположность этому, *адресный контроль* имеет нацеленный характер и связан с выполнением особых политических и экономических задач. Это получение дополнительных фи-

¹ См.: Hirschman A.O. Exit, Voice, and Loyalty: Response to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge: Harvard University Press, 1970.

² Подобные практики, разумеется, не являются исключительной особенностью России, однако есть основания считать, что в российской экономике они получили особое распространение. «В странах ЦВЕ (Центральной и Восточной Европы. — В.Р.) обратное пришествие формальных регуляторов вело к сужению зоны неформальных отношений... В России же "вживление" новых формальных регуляторов приводило к совершенно иному, неожиданному результату — к еще большей активизации "нестандартных" поведенческих моделей и непрерывному расширению их ассортимента» (Капелюшников Р. Где начало того конца?... (К вопросу об окончании переходного периода в России) // Вопросы экономики. 2001. № 1 С. 145).

нансовых ресурсов в бюджеты разных уровней, сбор закрытой информации о деятельности хозяйственных агентов и компрометирующих материалов на руководителей, установление контроля за предприятием, ослабление его конкурентоспособности. Адресный контроль, таким образом, часто вызван наличием "заказа" со стороны политических и хозяйственных организаций, использующих формальные правила и официальные контролирующие структуры для проведения своих неформальных стратегий неэкономическими методами.

Добавим, что, по нашему мнению, три вышеуказанные стратегии А.Хиршмана (лояльность, голос и выход) не включают важный элемент, без которого трудно объяснить российскую ситуацию. Мы назовем этот четвертый элемент *стратегией договора* [bargain]. Хозяйственные агенты не просто уходят из-под контроля, но пытаются изменить условия контроля в свою пользу путем "теневого" лоббирования индивидуальных или групповых интересов. Таким образом, вместо "политического" опротестовывания формальных правил достигаются "деловые" соглашения о конкретных условиях реализации этих правил в отношении отдельных агентов и групп агентов. В результате стратегии договора достигается *институциональный компромисс*, когда агентам позволяется не соблюдать в определенных пределах установленные формальные правила¹. Частью институционального компромисса является мнимое (ритуальное) соблюдение формальных правил, которые, в свою очередь, используются как прикрытие для камуфлирования сложных и скрытых неформальных стратегий².

Стратегии защиты от селективного контроля в условиях массового несоблюдения формальных правил сопряжена с особыми транзакционными издержками — *платой за обход правил и платой за безопасность*. Эти издержки напрямую зависят от степени вовлеченности в неформальные практики и могут быть довольно значительны по масштабам. Однако, как правило, предполагается, что они все же значительно ниже издержек легализации, т.е. тех затрат, которые хозяйственный агент вынужден понести при соблюдении всех формальных правил. Таким образом, деформализация правил приводит к серьезным сдвигам в *структуре транзакционных издержек*. Хозяйственные агенты, имеющие возможность выбирать между издержками легализации и издержками неформальности, в итоге часто делают свой выбор в пользу неформальных платежей.

¹ Капелюшников Р. Указ соч. С. 146.

² Связь между ритуальной фразеологией публичных утверждений и неформальными практиками прорывается через язык, когда в повседневной и даже в публичной речи начинают использоваться элементы неформального (в том числе бандитского) сленга. В результате налоговая полиция "наезжает", деловой партнер "кидает" или "ставит на бабки", кредит "распиливается", а кредитор "разводится".

Заметим, что общий объем этих издержек вовсе не обязательно возрастает, а может даже снижаться. Однако *издержки неформальности* не сводятся к текущим дополнительным расходам. Повышенная степень неформальности отношений сокращает временные горизонты построения деловых стратегий, становится преградой для привлечения внешних инвестиционных и кредитных ресурсов, создает дополнительные перегородки между различными сегментами рынка в силу закрытости, непрозрачности отношений между агентами. И подобные издержки не следует упускать из виду. Минимизация транзакционных издержек в краткосрочном периоде способна породить неэффективность действий в долгосрочном плане.

Часто обсуждается вопрос, рациональны ли действия хозяйственных агентов, вовлеченных в процесс деформализации? Да, как правило, они рациональны, но рациональность следует истолковывать в достаточно широком смысле. Она не исчерпывается следованием эгоистическому экономическому интересу, но также испытывает конституирующее воздействие культурно-нормативных схем, а, кроме того, выступает как реакция на принудительные воздействия¹. Все эти мотивы находят преломленное отражение в обосновании действий по деформализации правил деятельности, которые являются заключительным пунктом нашей исходной аналитической схемы.

Действия по деформализации правил требуют своей *легитимации*, которая если и не позволяет доказать их правомочность, то по крайней мере служит оправданием подобных действий. Материал для обоснования берется агентами как минимум из пяти источников:

формальные основания — указания на несовершенство системы формальных правил (например, указывается, что в законодательной системе слишком много пробелов, она сложна, законы слишком часто противоречат друг другу);

нормативные основания — отсылка к стандартным формам поведения других хозяйственных агентов (например: "никто не соблюдает всех формальных правил")²;

этические основания — указания на то, что формальные правила нарушают справедливость (например: "государство в очередной раз пытается нас ограбить");

¹ О сложной структуре хозяйственной мотивации см.: Радаев В.В. Экономическая социология: Курс лекций. М.: Аспект Пресс, 1997. Гл. 4; *Он же*. Хозяйственная мотивация и типы рациональности // Социологический журнал. 1997. № 1-2. С. 183-200.

² Пример фактической деформализации правовых решений привел московский судья А.С.Пашин (выступление на симпозиуме Интерцентра 20 января 2001 г.) По его наблюдениям, российские присяжные нередко оправдывают взяточников, проявляя толерантность даже в тех случаях, когда есть неопровержимые доказательства их виновности, на основании внеюрисдикционной ссылки на то, что "Все бурют".

утилитаристские основания — отсылка к экономической целесообразности и потребностям экономического выживания (например: "если играть по всем правилам, то потеряешь рынок", т.е. станешь неконкурентоспособным);

принудительные основания — указания на давление и вымогательство со стороны бюрократических и силовых структур (например: "чиновники сами подталкивают к нарушениям; невозможно жить, не давая взятку, а для взяток нужен черный нал" и т.п.).

Все эти способы легитимации не противоречат друг другу, более того, они имеют комплиментарный характер и подкрепляют друг друга. В целом они позволяют закрепить в сознании агентов и в общественном сознании недостаточность и даже ущербность формальных правил, подтолкнуть к мысли о правомерности и неизбежности неформальных практик хозяйственного действия.