

Взгляд из регионов

IR Статья посвящена одной из самых ключевых тем - сложной взаимосвязи формальных и неформальных правил в российской экономике. Обратим внимание на то, что данная тема в 2001 году стала предметом ряда статей в журнале “Вопросы экономики”.

Формальные правила и неформальные институты их применения в российской экономической практике¹

Панеях Элла Львовна

Европейский университет в Санкт-Петербурге

e-mail: ella@eu.spb.ru

Постановка проблемы

Данная статья представляет собой попытку применить институциональную теорию Д. Норта к описанию практик, сложившихся в российской экономике вокруг соблюдения экономического законодательства субъектами рынка.

Изучение формальных правил всегда сталкивается с трудной проблемой определения границы между формальным и неформальным правилом. Большинство исследователей решают эту проблему или отказом рассматривать формальные правила как отдельный класс явлений или, как Д. Норт, дают определение в виде простого перечисления: «формальные правила включают политические (и юридические), экономические правила и контракты» (Норт, 1997 : 68).

Трудность здесь в том, что ни одно правило не является только формальным; каждое, даже однозначно записанное в виде неизменного текста, формальное правило содержит в себе неформальный бэкграунд, фоновое знание о том, как это правило нужно применять, и знание о том, в какой ситуации оно применимо, или, как пишет В. Волков, «своего рода навык распознавания и отождествления» (Волков, 1998: 160). Этот бэкграунд крайне трудно выделить и очертить. Но, отдавая себе отчет в присутствии фонового знания, мы все же можем выделить в формальном правиле его фиксированное ядро – текст, содержащий более или менее определенную запись его содержания. Будем называть сам этот текст писанным правилом, а правило, содержащее такое текстовое ядро, назовем формальным.

Таким образом, то, что Норт называет формальным правилом, предстает как сложный комплекс, состоящий из однозначно зафиксированного текста правила, неформальных правил прочтения и применения этого текста и процедурного знания о том, как и в каких обстоятельствах применять это правило. Эту громоздкую конструкцию легко проиллюстрировать на примере налогового законодательства. Налоговое законодательство – огромный и разветвленный свод писанных правил, предписывающих

¹ Статья подготовлена в рамках курса «Социальная теория: открытия и их авторы», прочитанного В. В. Волковым на Факультете политических наук и социологии ЕУСПб в 2001 г.

экономическим акторам определенный алгоритм уплаты налогов. Авторы подобных законов прилагают специальные усилия к тому, чтобы закон в как можно большей степени походил на алгоритм, предписывая однозначные действия для каждого конкретного случая. Для правильного понимания этого текста необходима юридическая грамотность, то есть способность адекватно толковать юридический текст. Тем не менее, за этим законом стоит фоновое или процедурное знание, например, о том, **как** производить налоговый платеж (рассчитывать сумму, заполнять платежное поручение, оформлять необходимые документы, что почти невозможно осуществить без соответствующего опыта) и **в каких** случаях это действительно необходимо делать (так, в России крайне странно выглядел бы человек, пытающийся оплатить подоходный налог с полученного подарка стоимостью несколько сотен рублей).

Важным свойством писаного правила является то, что соответствие регулируемого им поведения этому правилу может быть проверено по формальным критериям. Достаточно очевидно, что эти формальные критерии далеко не всегда совпадают с сущностью правила. Так, нарушитель уголовного законодательства считается таковым не с момента совершения преступления, а с того момента, когда сложная процедура формального доказательства его вины подтвердила соответствие его поведения и всей ситуации, включая саму эту процедуру, ряду формальных признаков. К примеру, доказанное преступление может остаться безнаказанным из-за того, что время сбора доказательств превысило установленный законом срок давности или процесс дознания противоречил процессуальному законодательству. Между нарушением писаного правила и наказанием нарушителя стоит формальная процедура опознания нарушения.

Эта особенность писаного правила не так уж важна, если представлять себе природу формальных правил так, как это принято в англо-американской традиции. В описании Д. Норта писаное правило возникает как фиксация более широкого неформального правила, сложившегося стихийно в процессе множества взаимодействий. Такая фиксация принципиально неполна, но, тем не менее, формальное правило – лишь закрепление уже существующего неформального правила. Для Норта процесс создания формальных правил выглядит так: «возрастающая сложность общества, *естественно* (курсив мой – Э.П.) повышает отдачу от формализации ограничений» (Норт, 1997: 67), законодатель (будем так называть того, кто фиксирует текст правила, хотя это может быть юрист, составляющий контракт, или другое лицо) фиксирует сложившиеся неформальные правила, вокруг которых затем складываются «формальные структуры, призванные регулировать отношения «принципал - агент»», то есть организации, функция которых – защита и поддержание формальных правил. Далее этими структурами «формальные правила могут вводиться для того, чтобы модифицировать, пересмотреть или изменить неформальные ограничения» (Норт, 1997: 68). Впоследствии формальные правила могут эволюционировать, вступая в противоречие с неформальными (которые, в свою очередь, меняются под действием изменения формальных правил), поскольку их дальнейшее изменение происходит под действием борьбы заинтересованных акторов. Таким образом и достигается новое неформальное равновесие (Норт, 1997: 113-114). Тем не менее, система писаных правил возникает изнутри стихийно сложившихся неформальных – как продукт соглашения сторон (контракты) или фиксации общепринятого (законы). Возникновение формальных правил представляется здесь как «переход от статуса к контракту» (Норт, 1997: 67). В результате «формальные правила могут дополнять неформальные ограничения и повышать их эффективность. Они могут снижать издержки получения информации,

надзора и принуждения и таким образом более сложные обменные операции» (Норт, 1997: 67-68).

Подобное описание как нельзя лучше подходит для понимания природы английского или, тем более, американского законодательства. Но существуют страны, чье законодательство изначально возникло иным путем. Характерно, что Норт, уделяющий много внимания возникновению ключевых правовых документов Англии и США, на протяжении всей своей книги ни разу даже не упоминает кодекс Наполеона, положивший начало современному европейскому праву. Между тем, на примере этого кодекса мы можем наблюдать совсем иной путь возникновения свода писаных правил. Сочиненный несколькими десятками ученых правоведов и введенный в действие волонтаристским решением одного человека кодекс Наполеона в дальнейшем, бесспорно, совершенствовался в столкновениях со структурными условиями и порожденными ими неформальными правилами, однако далеко не являлся фиксацией их в том виде, в каком они существовали в период послереволюционной аномии начала XIX века.

В приведенной выше цитате Норта обращает на себя внимание также уверенность в том, что возрастающая сложность общества обязательно именно **повышает** отдачу от формализации ограничений. Для того чтобы разделить эту уверенность, мы должны сделать допущение, что формализация ограничений всегда осуществляется удачно, то есть писаное правило становится пусть никогда не исчерпывающим, но, тем не менее, достаточно точным слепком сложившихся неформальных ограничений, не требуя от того, чье поведение оно регулирует, ничего сверх, а возникающие издержки защиты правила обязательно окажутся меньше экономии транзакционных издержек, которые оно дает. Рассмотрим это допущение более подробно.

Тот, кто фиксирует правило, создавая писаное правило как текст, действует в условиях недостатка информации, хотя бы потому, что правило принципиально не может быть зафиксировано во всей его целостности, поскольку, по словам Витгенштейна, «ни одно правило не содержит своего применения» (цит. по: (Волков, 1998: 159)). Более того, автор текста писаного правила не может быть уверен, что его фоновое знание о том, как правило будет истолковано и применено, совпадает с фоновым знанием объекта регулирования, а также тех, кто будет непосредственно осуществлять это регулирование. Джеймс Скотт описывает это ограничение, накладываемое на деятельность субъекта регулирования, как *illegibility* – принципиальную непрозрачность объекта регулирования (Scott, 1998: 2). Это значит, что даже если намерения законодателя были именно такими, мы не можем принять по умолчанию тезис о том, что границы писаного правила всегда останутся внутри границ неписаного. Другими словами, писаное правило не только всегда является неполным по отношению к неформальному; оно вполне может оказаться одновременно избыточным, накладывая на объект регулирования дополнительные ограничения или издержки. В частности, возможен случай, когда на объект регулирования перекладывается часть издержек защиты правила, к примеру, в форме требования предоставлять отчетность, доказывающую отсутствие нарушений.

Есть и еще один аргумент в пользу того, что концепция формального правила как текста, фиксирующего уже сложившиеся неформальные, далека от универсальности. Такой взгляд на вещи направлен в первую очередь на того, кто эти правила пишет. Стоит посмотреть на писаные правила с другой стороны – со стороны того, кто оказывается вынужден их соблюдать, чтобы подвергнуть эту позицию сомнению. Издание, как и изменение писаного правила, – разовый акт. У такого правила всегда

есть автор, пусть анонимный, и есть адресат, субъект, тот, на кого это правило направлено, чье поведение оно призвано регулировать. Для этого последнего писаное правило возникает извне, и существует конкретный момент вступления правила в силу. Независимо от того, возникает ли писаное правило без участия объекта регулирования, как закон в недемократической стране, или с его участием, опосредованным общественными и политическими структурами, или даже с его непосредственным участием, как добровольный контракт; совпадает ли субъект правила с его объектом (односторонние добровольные обязательства), или нет, оно отличается тем, что его вступление в силу одномоментно, а поведение, которое оно призвано регулировать, – протяженно во времени. Другими словами, с какого-то определенного момента поведение человека начинает сравниваться с писанным образцом, соответствие которому определяется по ряду формальных критериев. Этот образец, как уже отмечалось выше, требует от него изменений в сложившемся поведении. И человеку, подвергшемуся, добровольно или нет, действию нового правила, остается выбирать из трех возможностей: менять свое поведение таким образом, чтобы оно соответствовало формальным критериям, имитировать это соответствие или подвергаться санкциям.

Наконец, если писаное правило не является простой фиксацией неформального, то можно помыслить ситуацию, в которой издержки защиты правила, то есть стоимость механизмов обнаружения нарушения и наказания нарушителей, превышают выигрыш. Для Норта «тогда нет смысла создавать правила» (Норт, 1997: 69). Но если правила создаются в условиях недостатка информации, такая ситуация вполне представима. Более того, если издержки защиты правила и даваемые им выгоды распределены между участниками «игры» неравномерно, представима и ситуация, когда такое правило окажется устойчивым.

Наиболее ярко вышеописанные особенности писаных правил проявляются там, где эти правила вводятся волевым решением власти, без особой связи со сложившейся практикой, на регулирование которых претендуют эти правила, а особенно – когда сами правила создаются с целью радикально изменить эту практику. История России знает много моментов, когда писаные правила и формальные организации возникали извне, решением власти, в минимальной связи с функционировавшими в момент их вступления в силу неформальными правилами. Достаточно вспомнить петровские реформы, или революцию 1917 года. Но, чтобы не ходить за примерами так далеко, посмотрим на гораздо более близкий по времени период. Закон о приватизации, во многом определивший характер и структуру собственности на средства производства в современной России, отнюдь не представлял собой фиксацию сложившихся на тот момент неформальных правил перераспределения собственности (стихийной приватизации), как это подробно показала С. Глинкина (Глинкина, 1995), а скорее противоречил им. Более того, на этом примере видно, что писаные правила иногда возникают и специально для того, чтобы поставить заслон на пути функционирования неформальных институтов. Другой вопрос – насколько успешными оказываются такие намерения. В случае приватизации уже вошедшие к моменту вступления закона в силу процессы неформальной приватизации существенно трансформировали действие этого закона, и «ваучерный» период приватизации во многом (но далеко не во всем) оказался продолжением ее «доваучерного» периода.

«Внешний» характер писаных правил и трансакционные издержки

Неудивительно, что возникновение таких «внешних» правил в момент возникновения в некоторых случаях для некоторых участников взаимодействия не снижает трансакционные издержки (в чем, по Норту, состоит их функция), а повышает их.

Действительно, возникновение новых правил влечет для заинтересованных сторон новые трансакционные издержки (на изменение поведения, на защиту правила и – что немаловажно – на приобретение знания об этом правиле; то, что это знание не бесплатно, доказывают высокие зарплаты юристов и бухгалтеров) и перераспределяет выгоды. Совершенно необязательно, даже если суммарный выигрыш возникает, чтобы никто из заинтересованных лиц не оказался в убытке. В этом случае, в полном соответствии с теорией Норта, вокруг этих правил складываются институты, позволяющие понизить трансакционные издержки, связанные с существованием писаного правила. Пути снижения этих издержек разнообразны, но можно выделить три функции этих институтов – **снижение издержек следования правилу, снижение издержек нарушения правила и снижение издержек защиты правила.**

К примеру, вокруг экономического законодательства складывается набор неформальных институтов, назначение которых – сокращение издержек на выполнение этого законодательства или невыполнение его. Это институты блата и взятки, разнообразные институты неформального экономического взаимодействия, и, наконец, институты взаимодействия контролеров и контролируемых, позволяющие снижать издержки, связанные с самим процессом контроля.

Здесь нужно оговориться, что экономическое законодательство в узком смысле – совокупность принятых парламентом законов, регулирующих экономическую деятельность – является только частью тех писаных правил, которые предназначены для государственного регулирования деятельности экономических субъектов. В этот корпус писаных правил входят также многочисленные подзаконные акты, такие, как внутренние инструкции контролирующих органов, правила бухгалтерского учета и отчетности и другие. Для краткости здесь все они объединены общим понятием «экономическое законодательство». Для предпринимателя природа всех этих правил одинакова – это формальные требования, продуцируемые государством, нарушение которых влечет за собой экономические или уголовные санкции.

Каждое новое изменение экономического законодательства немедленно порождает то, что в обиходном деловом языке называется «схемами» - устойчивые алгоритмы обхода закона – не что иное, как знание о том, как не соблюдать закон, снижая до минимума риск обнаружения нарушений. Суть «схемы» - имитация отсутствия нарушений, которая становится возможной благодаря той особенности писаного правила, о которой уже шла речь выше – тому, что наряду с формальными требованиями писаное правило содержит и формальные признаки, по которым определяется нарушение. При осуществлении контроля над соблюдением писаного правила контролер проверяет не поведение, скажем, предпринимателя, а некие ключевые признаки, которые он, контролер, считает признаками нарушения или, напротив, соблюдения правила. Это утверждение можно проиллюстрировать анекдотом из жизни поколения наших родителей, когда модницы 70-х годов, стремясь пройти в ресторан, куда не пускали женщин с голыми ногами, рисовали на ногах стрелки, имитируя наличие чулок. Таким образом, требование приходить в ресторан в чулках трансформировалось в необходимость являться туда со стрелкой на ноге, вне зависимости, указывала ли эта стрелка на наличие реальных чулок или нет. На этом легкомысленном примере мы можем видеть соотношение писаного, формального и неформального правил. Писаное правило – не входить в определенное помещение без определенной детали одежды, – влекло за собой формальное правило – иметь на ноге линию, выглядящую как стрелка от чулка (то, что реально может быть проверено, и отсутствие чего может послужить основанием для санкций). Неформальные правила, сложившиеся вокруг данного формального правила, распадаются на два «рукава»: - правила ношения чулок – для

законопослушных, и правила рисования стрелок – для остальных. Заметим и еще один момент. Если бы контролер имел возможность более пристально подойти к каждой идущей мимо него даме, этой сложной системы не существовало бы. Но издержки исчерпывающего контроля оказались бы слишком высоки. Попросту говоря, каждую ногу не ошупаешь, да и возможные последствия могут оказаться неприятными. Тем не менее, если контролер захочет уделить кому-либо персональное внимание – он знает, что проверять.

Рассмотрим ту же проблему на более серьезном примере. Например, в ходе плановой проверки деятельности фирмы налоговый инспектор проверяет правильность начисления НДС. Рутинная проверка состоит в том, что она просматривает документы бухгалтерского учета в поисках ошибок в начислении этого налога; как правило, такие ошибки встречаются, так как алгоритм начисления НДС чрезвычайно сложен; тем не менее, это именно алгоритм, и у налогового инспектора, в свою очередь, существует алгоритм проверки. Нетрудно понять, что неправильное начисление НДС, скорее всего, будет выявлено. Но что такое неправильное начисление? Таковым можно признать ошибку в вычислениях или следование устаревшим инструкциям. Вместе с тем, налогооблагаемая база принимается за данность, так как берется из тех же документов. И если у инспектора нет специальных причин подойти к объекту проверки более пристально, сумма, не отраженная в бухгалтерских документах, не попадет в ее поле зрения, и, таким образом, НДС, не начисленный с теневого оборота фирмы, не станет поводом для санкций. Таким образом, писаное правило «платить НДС с любой поступающей суммы, причем делать это в соответствии с законом об НДС», влечет за собой формальное правило «платить НДС с любой суммы, отраженной в таком-то и таком-то счетах, причем делать это таким образом, чтобы стандартный алгоритм проверки, разработанный данной налоговой инспекцией, не обнаруживал нарушений». Формально зона применения закона о НДС – вся экономика, но реально она гораздо уже – скажем, вся зарегистрированная экономическая деятельность.

Этот разрыв между писаным правилом, которое представляет собой текст, и его воплощением в формальном правиле дает возможность складывания вокруг писаных правил неформальных институтов, снижающих транзакционные издержки от существования этих правил. Основные направления снижения транзакционных издержек – уход из зоны применения правила, снижение издержек следования правилу (производство соответствия формальным критериям с минимальными издержками) и снижение издержек нарушения правила. Неформальные институты, выполняющие эти функции, являются, вероятно, центральными для понимания российской экономической реальности. Субъекты регулирования также создают институты с противоположными функциями – для использования писаных правил в своих интересах. Эта тема могла бы стать предметом отдельной статьи, но здесь она будет упоминаться только эпизодически. В российской экономике на протяжении 90-х годов вокруг исполнения/неисполнения экономического законодательства складываются новые неформальные институты, а также некоторые из старых трансформируются, приспособившись к новым условиям.

Производство и воспроизводство легальности (снижение издержек следования законодательству)

Из-за того, что непосредственным объектом контроля со стороны государства является документооборот фирмы, а не ее реальная деятельность, возникает возможность отделения документооборота от реальной деятельности. Контроль над документами осуществляется без особой связи с реальной деятельностью фирмы; однако многие

транзакции в момент совершения должны, если следовать закону, сопровождаться оформлением тех или иных документов. Таким образом, бухгалтер – специалист по созданию непротиворечивого и выгодного для фирмы документального образа деятельности – решает одновременно две задачи. 1. Каждая из транзакций, которая проходит в поле зрения контрольных органов, должна быть оформлена таким образом, чтобы тот набор документов, который попадает в руки агенту контроля, был правильно оформлен, внутренне непротиворечив и при проверке был признан законным. 2. Документальный образ деятельности фирмы в целом, так, как он отражается в полном комплексе документов, должен соответствовать тем же условиям.

Казалось бы, единственный способ выполнить эти условия – вести абсолютно законную деятельность и исчерпывающим образом отражать ее в документообороте. Но в российской экономической реальности издержки такого поведения недопустимо велики, как показывают интервью с предпринимателями. Предприниматели в интервью, взятых в ходе проекта «Изменение поведения экономически активного населения в условиях кризиса», оценивают номинальное налоговое бремя (которым отнюдь не исчерпываются издержки легальности) в среднем примерно в 90%, но и оценки, превосходящие 100%, не редкость (Панеях, 2000).

Эксперты более умеренны в оценках; так, по мнению В. Исправникова и В. Куликова, «в настоящее время хозяйствующий субъект обязан отдавать государству в виде различных налоговых платежей до 60% продажной цены производимых товаров и услуг» (Исправников, Куликов, 1997: 79). Тем не менее, для транзакционных издержек и это недопустимо много.

Проблема решается ведением даже не двойной, а множественной бухгалтерии. Бухгалтер в экономике, устроенной таким образом, – это не просто наемный служащий, документально фиксирующий деятельность фирмы. Бухгалтер превращается в менеджера издержек легальности, решающего сложную задачу создания «задним числом» непротиворечивого образа деятельности фирмы с тем, чтобы минимизировать налоговые платежи и прочие затраты на исполнение правил, а также максимально затруднить контролерам доступ к реальности, стоящей за предъявляемыми документами. Текущие транзакции фирмы получают необходимое оформление по мере надобности. Периодический характер отчетности (квартальные, годовые балансы, период уплаты НДС и т.д.) заставляет фирму на основе этих текущих документов создавать к определенной дате комплексный документальный образ работы фирмы за период. При этом текущие документы используются как материал для создания этого «юридического лица» деятельности за отчетный период. *«Я, когда делаю баланс, беру документы, и я уже вижу, что как проведено, что где можно убрать, где, что можно спрятать» (бухгалтер, Петербург)*. Часть из них изымается, в случае необходимости составляются новые, с тем, чтобы цельный комплекс документов за период был гораздо более правдоподобен и непротиворечив, чем просто набор документов, создаваемых в процессе текущей деятельности фирмы. При этом учитывается и то, что какая-то часть текущих документов остается «вовне», деятельность фирмы оставляет за собой как бы документальный след. В момент сдачи отчетности она в явном или неявном виде согласовывается с агентом контроля. Иногда процесс работы над этим пакетом документов продолжается в процессе сдачи отчетности, как будет показано ниже.

В процессе работы над отчетностью учитывается множество нюансов, таких, как, где и какие «внешние» следы оставила деятельность фирмы, возможности различных ведомств по согласованию деятельности и обмену информацией, срок хранения тех или иных видов официальных бумаг, внутренние инструкции, которыми руководствуются

сотрудники контрольных органов и многое другое. Фирма как реальный экономический субъект порождает документальный фантом – юридическое лицо, одновременно отражающий реальную деятельность фирмы и прикрывающий ее от постороннего взгляда. Юридическое лицо вполне отчуждаемо от фирмы и может жить своей жизнью; например, оно может быть продано и перейти от одной реальной фирмы к другой. Передача собственности на фирму от одного владельца к другому может произойти без передачи юридического лица; в случае, когда речь идет о сравнительно крупном бизнесе, этот процесс получил в деловом языке название «перехват управления». Аналогично, передача юридического лица не означает автоматического перехода собственности; это явление порождает, например, многочисленные конфликты между акционерами крупных предприятий, когда реальный владелец сохраняет контроль над фирмой, несмотря на то, что юридический владелец (то есть собственник юридического лица) поменялся. Почти лабораторный случай подобного конфликта демонстрирует эксперимент, поставленный профессором Высшей школы экономики А. Волковым. Профессор Волков, являющийся по совместительству известным финансистом, передал двоим студентам ВШЭ в управление 40% акций Волгоградского завода буровой техники с тем, чтобы отработать на практике приемы отстаивания интересов миноритарных акционеров. В результате серии юридически грамотных шагов, подробно освещавшихся в прессе (Привалов, 2001б, Привалов, 2001в), после нескольких собраний акционеров и выигранных судов, один из студентов был избран на очередном собрании акционеров генеральным директором завода, в его руках оказался реестр акционеров и печать. Казалось бы, права собственника на юридическое лицо дали ему возможность приступить к реальному управлению заводом. Тем не менее, новому директору не позволили даже войти на территорию завода реальные собственники – те, кто имел доступ к управлению. После того, как студентам удалось – заметим, на законных основаниях – завладеть реестром акционеров, они были арестованы в Москве следователем Волгоградского УВД и увезены в Волгоград, где им было предъявлено обвинение в использовании фальшивой печати. При этом профессору Волкову поступило требование отдать реестр в обмен на свободу его студентов (Привалов, 2001а). С юридической точки зрения вся эта история выглядит банальным правовым «беспределом», но стоит взглянуть на ее экономический смысл, чтобы понять, что все не так просто. 40% акций, доставшихся владельцу практически даром, дающие собственность на 40% юрлица, фактически (вне юридически формального видения) не являются аналогом 40% собственности на фирму, и этот разрыв между правами собственности на юридическое лицо и физическую собственность создает конфликт.

Итак, юридическое лицо здесь выступает как особый вид экономических активов фирмы. На его создание и поддержание выделяются определенные средства, но оно вовсе не аналогично фирме как экономическому субъекту. Процесс создания непротиворечивой и «правильной», то есть соответствующей правилам, отчетности отделен от ведения соответствующей правилам деятельности. Более того, иногда совершенно законная деятельность сопровождается созданием фиктивных документов – ради того, чтобы отчетность, потеряв в правдивости, стала зато более стандартной, то есть меньше привлекала внимание, или просто ради упрощения отношений с контролером.

«Я прихожу сдавать баланс, и инспектор мне в открытую говорит: «Я знаю, что я принимаю у вас чушь. Я трачу на это свое личное время. А сколько вы тратите времени, чтобы мне эту чушь нарисовать». Вот мы сидим, друг на друга смотрим. Она мне говорит: «Ну что, кассу крутите?». Я говорю: «Крутим». Ну, конечно, более-менее

разумно, потому, что в прошлом году я накрутила так, что мне сказали: «Ой! Давайте все-таки что-нибудь побольше покажем». Я сказала: «Давайте. Сколько?». Они говорят: «Ну, хотя бы тысяч 18». Я беру часть документов и вынимаю. Причем нормальных, хороших документов. Все, нет у меня этих документов. Все всё прекрасно понимают. И контролирующие органы, и органы, которые их контролируют. У меня очень хорошие отношения с инспектором. И когда я прихожу на проверку, она мне говорит: «Сделайте, пожалуйста, какие-нибудь ошибки. Я обязана вам доначислить какие-нибудь налоги». Я когда делаю какие-нибудь отчеты, балансы, я всегда на отдельную бумажку выписываю ошибки, которые я допустила. Вот сейчас я принесла документы в налоговую, меня спрашивают: «Ошибочки принесли?» – «Принесла». Они обязаны что-нибудь доначислить, найти какие-нибудь неправильные выкладки, я делаю для них неправильные выкладки" (бухгалтер, Петербург)².

В интервью процесс создания отчетности, который можно назвать институтом поддержания юридического лица, часто предстает как своего рода управление впечатлениями, бюрократическая версия модели, описанной И. Гофманом (Гофман, 2000), когда актер (у нас – фирма) представляет себя другим (чиновникам), последовательно манипулируя их впечатлениями. Но важно и то, что, как мы можем видеть из приведенной цитаты, противоположная сторона – проверяющий – не является просто объектом манипулирования. Чаще он отдает себе отчет в происходящем, и его основным ресурсом в этом взаимодействии является возможность разоблачить несоответствие отчетности и реальности. Но из этого разоблачения он далеко не всегда сможет извлечь существенную выгоду, которая окупала бы издержки, связанные с процессом более глубокой проверки. Именно то, что буквальное следование писаному правилу влечет за собой транзакционные издержки не только для предпринимателя, но и для контролера, позволяет существовать явлению, описанному выше, и дает жизнь еще одному классу институтов, функцией которых является совместное снижение издержек контролера и контролируемого.

Блат, знакомство и ритуалы присутственных мест (снижение издержек нарушения законодательства)

Термин, который обычно употребляют, говоря о поведении чиновника, заключающего разнообразные добровольные и полудобровольные сделки с контролируемым, – "рентоискательство" – уже сам по себе содержит предположение о том, что чиновник активно ищет возможности получения властной ренты, вымогая ее или предлагая в обмен услуги. Эта модель работает для экономической системы, где издержки легальности сами по себе не являются недопустимо высокими и возможность

² В качестве эмпирического материала здесь и далее используются интервью с экономически активными горожанами, полученные в ходе двух проектов, осуществленных в 1999 – 2001 годах межрегиональным коллективом под руководством Л. Бляхера. 1. "Изменение поведения экономически активного населения в условиях кризиса. На примере мелких предпринимателей и самозанятых", осуществленный при финансовой поддержке Московского общественного научного фонда и фонда Форда в рамках программы «Социальная политика накануне XXI века», грант № SP-99-2-10. В ходе проекта в 1999 – 2000 г.г. были проинтервьюированы 60 мелких предпринимателей и самозанятых, как работающих исключительно в сфере неформальной экономики, так и имеющих зарегистрированное юридическое лицо, в Хабаровске, Новосибирске и Петербурге. 2. «Competition for Taxpayers: Regional Differences in Fiscal Mythology and Popular Expectations concerning Tax Reform», осуществленный при поддержке RSS OSI/HESP, грант № 1831/864/2000. Были взяты 100 интервью у предпринимателей, самозанятых и бухгалтеров в Москве, Петербурге, Хабаровске, Новосибирске в 2000-2001 гг.

пренебречь правилом, обязательным для других, ведет к получению сверхприбыли, а не является условием выживания на рынке. Тогда чиновник может продавать возможности снижения издержек легальности, а предприниматель может принимать или не принимать его предложения. Но в ситуации, когда полное исполнение правил ведет к экономическому краху, ситуация выглядит иначе. В своем исследовании транзакционных издержек на новых российских рынках В. Радаев показал, что более половины предпринимателей сами ищут возможности установить неформальные деловые отношения с чиновниками (Радаев, 1998: 59), а не только пассивно подвергаются вымогательству. Вместе с тем, около 80% опрошенных считают, что вести бизнес без взяток совершенно невозможно (38%) или трудно (42%) (Радаев, 1998: 46). Это значит, что в принципе чиновник может и не заниматься вымогательством, а спокойно делать свое дело и ждать предложений от предпринимателей, которые не замедлят последовать.

Итак, предприниматель знает, что если он не убедит чиновника закрыть кое на что глаза, санкций не миновать. Но знает он и то, что закрытие его фирмы не принесет чиновнику никаких дивидендов. Чиновник, в свою очередь, также знает, что в предоставляемой ему отчетности не может быть все гладко, так как правдивая отчетность ведет к недопустимому уровню издержек для предпринимателя, но процесс выявления нарушений связан для него самого с серьезными издержками – в основном в форме времени и усилий; к тому же, вообще говоря, в руках предпринимателя есть некоторые способы увеличить эти издержки – от вполне законных, таких, как использование высококвалифицированных юристов и бухгалтеров, до криминальных – обращения к «крыше», элементарного запугивания.

Такая конфигурация интересов создает основу для компромисса, ведущего к взаимному снижению издержек. В интервью бухгалтеров и предпринимателей процесс удачного взаимодействия с контролерами предстает как некий ритуал, в котором взятки и блат играют, как кажется, не центральную, хотя и важную роль. На первый план выходит институт «хороших отношений» с контролером, которые устанавливаются при помощи определенных сигналов, свидетельствующих о взаимопонимании (одинаковом видении описанного выше расклада интересов). Стороны демонстрируют друг другу готовность начать игру во взаимное неведение при помощи разных приемов, например, ритуальных мелких подарков, выражающих готовность перевести отношения в менее официальный пласт. При таком подходе многие деловые обычаи могут быть рассмотрены в новом свете. Так, традиционное вручение мелким чиновницам шоколадки при первом знакомстве выглядит чрезвычайно странно, если рассматривать его как взятку (вспомним эпизод из одного советского фильма, когда у секретарши скапливается за день полный ящик одинаковых шоколадок). Действительно, неужели паспортистки, секретарши и «девочки» в налоговой инспекции считают шоколадки и коробки конфет такой уж серьезной ценностью? Попробуем взглянуть на эту шоколадку иначе. Вручающий шоколадку тем самым определяет себя как человека, действующего в рамках системы «хороших отношений», а не в рамках формальных правил. По образному выражению Л. Бляхера, формально-институциональный контекст, таким образом, заменяется «домашним» (Бляхер, 2000: 60). Однако то, что такие отношения могут быть установлены между незнакомыми людьми, говорит нам об институциональном характере и «домашнего» контекста тоже. «Со мной можно иметь дело» - говорит подарок. Этого, как правило, недостаточно для того, чтобы уровень доверия между действующими лицами допускал переговоры о деловых услугах, взятках и т.д., но вполне достаточно, чтобы контролер, сокращая собственные усилия на

проверку соответствия документов реальности, позволил проверяемому сократить его собственные издержки.

«...Вот, например, когда я пришел (в налоговую инспекцию – Э.П.), мне показали, как составлять отчет. Что есть две бухгалтерии, это всем понятно. Если бы я не обманывал государство, то у меня было бы не 3 000, а 30 000 (показанной прибыли – Э.П.), но я бы тогда вообще ничего не заработал, и продавцы бы ничего не заработали. То есть мы все обманывали государство» (книготорговец, Новосибирск).

Естественно, такое молчаливое соглашение – не предел возможного снижения издержек; но дальнейшее движение в этом направлении требует уже качественно иной степени взаимной предсказуемости сторон. Институт блата, подробно описанный А. Леденовой (Леденева, 1999), подразумевает, что знакомый, или пришедший по рекомендации (и, следовательно, на порядок более предсказуемый) контрагент получает от чиновника деловые услуги на льготной основе. Институт взятки позволяет предпринимателю «доплачивать» чиновнику за услуги там, где вышеописанная конфигурация интересов ведет к ощутимо более сильной позиции последнего (например, в тех случаях, когда нарушение уже обнаружено, или когда предприниматель претендует на привилегию нарушить правила не «скрываясь» от чиновника). Соотношение между распространенностью подобного поведения по сравнению с описанным выше механизмом можно проиллюстрировать данными, приведенными Л. Тимофеевым и И. Клямкиным (Клямкин, Тимофеев, 2000). Из опрошенных ими предпринимателей лишь 22% на вопрос «Приходилось ли Вам лично в последние годы сталкиваться с коррупцией, взяточничеством, незаконными поборами и другими незаконными корыстными действиями со стороны должностных лиц?» ответило «Нет». То есть, с корыстными действиями сталкивалось подавляющее большинство. С другой стороны, лишь 13% из них сталкивается с такими действиями раз в месяц или чаще, то есть регулярно. Таким образом, если верить предпринимателям в вопросе о том, что в большинстве случаев чиновник может найти нарушения, то нужно признать, что «молчаливое соглашение», как правило, обходится без дополнительных «доплат».

Попутно можно заметить, что описанный механизм прекрасно выполняет функцию исключения тех, кто не готов играть по неформальным правилам или не знает их. Для того, кто хочет, чтобы с ним обращались по закону, у чиновника есть адекватный ответ – он начинает обращаться с ним по закону, что приводит к разорению «не понимающего системы» предпринимателя или вытеснению его в чисто теневой сегмент рынка.

Уход из зоны применения правила

Альтернативой созданию максимально непротиворечивого образа деятельности и поиску компромисса с чиновником по поводу обнаружения все же присутствующих в нем противоречий для предпринимателя выступает увод деятельности из зоны применения правил вообще. Не будем здесь рассматривать крайний случай прекращения деятельности. Вокруг писаных правил складываются институты «неподпадания» под них. Наиболее очевидный из них – незарегистрированная экономическая деятельность. В некоторых случаях для предпринимателя легальные институты оказываются неоптимальным продавцом услуг по снижению транзакционных издержек, и он предпочитает нести их в полной мере сам или снижать их при помощи других – неформальных – институтов. Так, функция гарантирования контракта осуществляется частично альтернативными силовыми структурами, а частично – «бизнесом по записной книжке», когда сделка страхуется как бы «закладом» репутации контрагентов, принадлежащих к одной социальной сети.

Институт неформального посредничества, когда тот, кто сводит двух заинтересованных в сделке предпринимателей, хотя и не берет на себя формальных обязательств, все же несет некоторую моральную ответственность за выполнение ими обязательств, также выполняет эту функцию.

«В: А юридическую сторону сделки гарантировало агентство? То, что тебя эта фирма не обманет?

О: Я бы сказал, что не агентство гарантировало, а гарантировали эти мои знакомые. Я с их агентством никаких договоров не заключал и т.д. Это было сделано как бы частным образом. Два сотрудника агентства недвижимости, которые обладают определенным опытом, проверили все документы и оформили сделку» (директор посреднической фирмы, Петербург).

Само существование неформальной экономики как альтернативы следованию писанным правилам говорит о том, что писанные правила не являются только способом снижения транзакционных издержек; они сами могут быть источником дополнительных транзакционных издержек, и баланс между первыми и вторыми может оказаться как положительным, так и отрицательным. Иначе не было бы смысла «уходить в тень».

Заключение

В российской экономике сложилось множество неформальных институтов, направленных на снижение издержек, связанных с существованием формальных правил. Обилие и разнообразие этих институтов (а здесь рассмотрены, и то довольно поверхностно, лишь некоторые из них) заставляет предположить, что проблема следования формальным правилам важна для понимания особенностей российской экономической жизни. Эффективность экономической активности связана с функционированием этих институтов настолько сильно, что встает вопрос о возможных последствиях реформы законодательства, ведущей к «большей прозрачности» экономической деятельности и совершенствованию самих законов. Совершенствование законов, по идее, должно привести к тому, что эти законы станут генерировать меньшие транзакционные издержки. Но разрушение при «наведении порядка» неформальных механизмов, снижающих эти издержки для предпринимателей сейчас, повлечет за собой их повышение, по крайней мере, временное. Результат взаимодействия этих двух противоположных эффектов непредсказуем, и трудно сказать, какой будет их равнодействующая, тем более, что, как было сказано выше, законодатель действует в условиях несовершенства информации.

Литература

- Бляхер Л. (2000) Фискальные стратегии мелких предпринимателей: сеанс одновременной игры // Бляхер Л. (ред.) Изменение поведения экономически активного населения в условиях кризиса. М.: Московский общественный научный фонд. С. 50-67.
- Волков В. (1998) «Следование правилу» как социологическая проблема // Социологический журнал. № 3/4, С. 157-170
- Гофман И. (2000) Представление себя другим в повседневной жизни. М.: Канон-Пресс-Ц.
- Глинкина С. (1995) Теневая экономика в современной России // Свободная мысль. № 3.
- Долгопятова Т.Г. (ред.) (1998). Неформальный сектор в российской экономике. М.: ИСАРП.
- Исправников В., Куликов В. (1997) Теневая экономика в России: иной путь и третья сила. М: «Российский экономический журнал», Фонд «За экономическую грамотность».
- Клямкин И.М., Тимофеев Л.М. (2000) Теневой образ жизни. Социологический автопортрет постсоветского общества. М.: РГГУ.
- Леденева А. (1999) Блат и рынок: трансформация блата в постсоветском обществе // Неформальная экономика. Россия и мир. М.: Юрист. С. 94-111
- Норт Д. (1997) Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала.
- Панях Э. (2000) Мелкие предприниматели: управление фискальными рисками в условиях недостатка информации // Бляхер Л. (ред.) Изменение поведения экономически активного населения в условиях кризиса. М: Московский общественный научный фонд. С. 50-67.
- Панях Э. (2001) Сотрудник налоговой инспекции глазами предпринимателей. SPb Business Omnibus, #7, http://www.gallup.spb.ru/journal/j7r8s1.htm#_ftn1
- Привалов А. (2001а) Доигрались – кто? // Эксперт, № 16.
- Привалов А. (2001б) Консультант уже в городе // Эксперт, № 15.
- Привалов А. (2001в) Мастер-класс для перехватчиков // Эксперт, № 12.
- Радаев В. (1998) Формирование новых российских рынков: транзакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М.: Центр политических технологий.
- Scott J. (1998) Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Conditions Have Failed. New Heaven: Yale University Press.