

## Общие проблемы политической концептологии

# МОЩНОСТЬ СОЦИАЛЬНЫХ ИНСТИТУТОВ

**М.В. Сухарев**  
Карельский научный центр РАН

**Аннотация:** Социальные институты – это правила поведения в обществе. Но люди (и организации) постоянно нарушают эти правила, если очень в этом заинтересованы. Кроме того, в обществе иногда одновременно действуют разные правила поведения, например, официальный закон и общественное мнение. Таким образом человек попадает в поле действия противоположных сил, когда институты действуют на человека (или организацию) в различных направлениях. Правила поведения не могут действовать сами по себе, для приведения их в действие требуется человеческая деятельность по доведению этих правил до сведения общества, убеждению в необходимости их исполнять, контролю за исполнением и наказанию тех, кто правила не исполняет. В статье предлагается в качестве меры мощности института использовать общественно-необходимое время, затрачиваемое людьми (обычно действующими в составе организаций) на его поддержание. Также мерой мощности института может выступать сумма денежных затрат поддержание данного института. На основе судебной статистики Российской Федерации проведена оценка мощности ряда формальных институтов (законов).

**Ключевые слова:** мощность институтов, социальные институты, институциональная экономика, экономический агент, инвестиционный климат.

### *Введение: институциональная флора и фауна*

Современная экономическая наука признала важность «институтов». «Institutions matter» – постулировал Дуглас Норт и стал нобелевским лауреатом. Теперь общепризнано, что успешность экономической деятельности сильно зависит от качества и состава комплекса институтов, действующих на территории страны или региона. В мире публикуется множество исследований о качестве институтов в разных странах, ведутся компаративные исследования, в которых экономическая успешность социумов доказательно связывается с принятыми в них институциональными условиями ведения бизнеса.

По определению Д. Норта социальный институт – это система «формальных правил, неформальных ограничений и способов обеспечения действенности ограничений. ...Они определяют структуру символов, управляющих взаимодействием людей, будь это в сфере политической, экономической или социальной жизни» [Норт 1993].

Энциклопедический социологический словарь дает следующее определение института: «Социальный институт – относительно устойчивые типы и формы социальной практики, посредством которых организуется общественная жизнь, обеспечивается устойчивость связей и отношений в рамках социальной жизни общества» [Энциклопедический социологический словарь 1995: 105].

Ясно, что в человеческом обществе существует великое множество «правил» и «устойчивых типов и форм социальной практики». Начиная от русского обычая кричать на свадьбе «горько!» и кончая конституциями государств и декларациями ООН. Существует множество норм и правил «среднего уровня»: отраслевые, государственные и международные стандарты, правила проведения спортивных игр … даже внутренние правила различных организаций и микроскопические традиции бригад, отделов и лабораторий. Все вместе они составляют некое подобие биосферы Земли, где в тесном взаимодействии существуют миллионы разнообразных организмов, от бактерий до слонов и китов. Г.Б. Клейнер писал о целом «мире институтов», как системе разнородных взаимосвязанных элементов [Клейнер 2004: 21–22]. Все это многообразие еще ждет своего систематика, своего Карла Линнея.

В общем случае следует говорить об институциональной системе, состоящей из комплекса взаимосвязанных институтов, обеспечивающих правила для всех основных видов деятельности людей, включая правила создания и принятия новых институтов. Это система холического типа, в которой отдельные элементы неработоспособны без других.

Так, например, существует развитая система институтов собственности. Но они не могут работать без институтов, регламентирующих работу судов, работу правоохранительных органов, институтов регистрации прав собственности. Поскольку видов собственности во всяком развитом обществе множество, трудно обеспечить их все одним законом. Поэтому существуют особые законы (и органы), обеспечивающие собственность на землю, на лес, на интеллектуальные объекты, акционерную собственность и так далее.

Одни институты регулируют оказание медицинской помощи, и совсем другие – авиаперевозки или выборы в органы власти. Важнейшую роль играет институт, определяющий правила создания правил, обеспечивающий согласованную работу всех остальных институтов – конституция государства.

В реальности существуют и более сложные варианты, когда одна и та же деятельность может регулироваться разными институтами. Например, сейчас в Российской Федерации малые предприятия имеют право сами выбирать, по какой схеме будет происходить их налогообложение – по общей или т.н. «упрощенной». Возникает «конкуренция институтов», когда экономические агенты могут совершать выбор на «институциональном рынке» [Тамбовцев 2005].

Классический пример противоречия институтов – это исполнение законов, запрещающих дуэли (во Франции Карлом IX в 1566 году и Людовиком XIII в 1626 году, в России Петром I в 1715 г. и Екатериной II в 1787). Литература и история говорят нам о том, что, не взирая на жесточайшие запреты (артикул Петра I, например, предусматривал повешение обоих дуэлянтов, независимо от того, кто прав, кто виноват) дуэли все же происходили, и довольно часто. В чем причина? В том, что неформальный институт (общественное мнение) был мощнее формального. Презрение общества, исключение из социальной группы было намного опаснее для индивида, чем санкции закона.

Очень суровыми были экономические санкции за сокрытие прибыли в России в 1990-е годы, когда штрафы превышали сокрытые суммы. Тем не менее, уход от налогов в 1990-е годы был массовым явлением. Причина – незначительная вероятность попасть под действие закона и большая экономическая выгода. Плюс одобрительное отношение бизнес-

сообщества и невозможность конкурировать по издержкам с теми, кто уклонялся от налогообложения.

При тотальной смене институтов при переходе от планового общества к рыночному («институциональная революция») институциональная система не может быть заменена целиком моментально, хотя бы в силу ограниченной мощности законодательных органов (сколько законов в месяц могут они пропустить через себя).

Поэтому вместо холической (целостной) институциональной системы в переходный период имеем массу плохо согласованных законов, часто образующих непредвиденные комбинации. Хорошим примером являются «институциональные ловушки» – неэффективные, но несмотря на это, устойчивые законы, постановления и их комбинации [Полтерович 1999].

Еще один пример – борьба с наркотиками. Притом, что большинство государств мира предпринимает очень большие усилия и принимает строгие законы для предотвращения распространения наркотиков, они постоянно присутствуют на черном рынке. Вовлечено слишком много людей, и их общие усилия (атаки) оказываются мощнее институтов.

Как ни странно, незначительное внимание уделяется механизмам действия институтов. Хотя всем ясно, что сами по себе институты действовать не могут. Некоторое внимание уделяется организации принуждения к исполнению институтов, но и эта тема далека от систематической разработки.

Понимание механизмов действия институтов имеют принципиальное значение, особенно в период социально-экономической трансформации общества. В этот период социальная система «загружается» большим количеством новых формальных институтов, тогда как люди привыкли действовать в соответствии со старыми. Изучение новых правил и выработка рутин (стандартных схем поведения) [Нельсон 2000: 30–36] требует у населения затраты значительных усилий (измеряемых рабочими часами предпринимателей, налоговых органов, судов, полиции и т. д.), а власти еще не умеют ими пользоваться. Естественно, что возникает тенденция нарушения недавно введенных законов. Стоит попутно указать на глубинную связь институтов и стереотипов поведения (правил и приемов игры).

Можно вспомнить не так давно существовавшее распространение нелегального программного обеспечения, фильмов и музыки в России. Теоретически караемая законом, торговля контрафактными программами, фильмами и музыкой практически происходила везде и всюду, в магазинах и киосках, и большая часть из законопослушных в остальном граждан и организаций не стеснялись приобретать и пользоваться нелегальным товаром. Причина в том, что время, потраченное на убеждения и принуждение к исполнению имевшихся законов, было явно недостаточным.

Более свежий пример – нарушения выборного законодательства в России. Происходили многочисленные нарушения выборного законодательства как раз теми, кто призван его защищать – избирательными комиссиями. Возникли устойчивые формы нарушения закона (правила обхода правил) – «карусели», «вбросы» и так далее. Здесь снова видим борьбу между человеческими усилиями, направленными на исполнение закона и на его нарушение.

Что при этом происходит? Модели поведения людей, направленные на обход действующих формальных институтов, становятся устойчивыми формами общественной практики, правилами поведения, обрастают социальными структурами, обеспечивающими эту практику, и в итоге сами институционализируются, создавая антиинституты [Сухарев 2004]. Результат борьбы института и антиинститута зависит в конечном счете от соотношения объемов человеческой деятельности, затраченных на поддержку того и другого.

Человек (или организация) имеют выбор, следовать ли формальному институту из опасения (с некоторой вероятностью) получить наказание за его нарушение, или же нарушить

закон, получив существенный выигрыш. Очевидно, выбор будет зависеть и от способности институтов к принуждению и от размеров потенциального выигрыша.

Л. Мизес писал по этому поводу: «Кое-кто может быть достаточно дерзок, чтобы игнорировать законы, невзирая на бдительность властей; их дерзкое нахальство обеспечивает им квази-привилегии. ... Закон, который никто не выполняет, является недействующим. Закон, писанный не для всех или которому не все повинуются, может обеспечить тем, кто под него не подпадает то ли на основании самого закона, то ли благодаря своей наглости, возможность получения дифференциальной ренты или монопольного дохода» [Мизес 2005: 622].

### ***Цена и эффективность институтов***

Приведенные примеры заставляют задуматься о введении некого количественного параметра, связанного с данным институтом (формальным или неформальным), характеризующего способность этого института влиять на поведение людей и организаций, принуждать их к исполнению этого института. Возникает сложный вопрос: как измерять способность институтов ограничивать и направлять поведение людей? По аналогии с физикой, можно думать о силе, мощности или энергии института.

Рассмотрим различные подходы к исследованию эффективности институтов и затрат на их поддержание. Автору с помощью поисковых систем удалось найти только одну научную публикацию, в которой обсуждается «мощность институтов» [Stahl 2011]. В этой работе «институциональной мощностью» (institutional power) называется власть лиц, укорененных в политических и иных структурах общества (например, власть президента определяется институтом президентства).

Пусть все экономисты признали, что институты есть, и что они имеют значение. Но как они действуют? Нормы, обычаи, законы и правила не могут действовать сами по себе. Люди вынуждены соблюдать законность (кстати, по-английски «правоохранительный» – это «law-enforcement», т. е. от слова «принуждать, заставлять»), но принуждают не законы сами по себе, а другие люди. Большую часть норм и обычаев люди соблюдают по внутреннему убеждению, но сколько труда общество затратило на создание этих внутренних установок у миллионов людей?

Поддержание институтов требуют от общества определенных затрат. С другой стороны, наличие институтов в какой-то степени снижает общественные издержки. Представим себе планету, где законы вообще отсутствуют [Шекли 1968]. Что перевесит: экономия на институтах или социальные потери из-за их отсутствия?

Если мы хотим продвинуться дальше, чем просто признание роли институтов в экономике, мы должны поставить вопрос об их эффективности. Эффективность института зависит от нескольких составляющих. Во-первых, это цена института: «Так как деятельность, предпринимаемая для защиты правил, конституирующих институт, сопряжена с затратами ресурсов, то она должна трактоваться, как стандартная экономическая проблема...» [Фурботн 2005: 29, 63]. Во-вторых, это характеристика, которую можно назвать «мощностью института» – способность влиять на поведение индивида или организации, отказываясь от получения неких благ при его нарушении. В-третьих, это социальный результат действия института, выраженный приращением общего благосостояния (простая версия) или качества жизни (сложная).

Могут быть дорогие институты, неспособные направлять поведение людей из-за недостатков своей конструкции. Могут быть институты, эффективно направляющие индивидов, но с отрицательными результатами. Могут быть недорогие институты, дающие хороший эффект, но действующие в узких областях. Институты широкого действия (такие, как налого-

вое право) для больших государств по необходимости дорогие, но их отдача также велика и компенсирует издержки.

Чтобы прояснить все эти элементы, требуется лучше понимать, как «институт» превращается в социальное действие. Что же такое «институт» в обществе, рассматриваемом как социальная система, важнейшими элементами которой являются биологические существа, наделенные культурой? Многие исследователи признают, что институты являются частью культуры. Но что такое сама культура? Дан Спербер считает, что возможно естественнонаучное исследование культуры, как накопления и эволюции мысленных репрезентаций, а также их передачи в социальной среде [Sperber 1999].

Культура – это умственное явление [DiMaggio 1997]. Центр тяжести изучения умственных процессов (осознанных и неосознанных) перемещается последнее время в область т. н. когнитивной науки. Д. Норт в одной из статей обратил свое внимание на эту новую науку и обрисовал контуры грядущего влияния когнитивной науки на экономику [North 2010]. В последние годы действительно возник когнитивный подход к исследованию социальных институтов [Sun 2012, Boyer 2012].

В рамках этого подхода институты считаются видом общественно полезного знания, которое существуют в виде когнитивных схем, распределенных (shared) в общественном сознании (то есть, хотя и в умах индивидов, но относительно независимо от каждого из них). Эти знания эволюционируют под действием отбора. Определилась фундаментальная проблема взаимного действия «снизу вверх» и «сверху вниз» социального, психического и биологического уровней общественного организма, через которое институты направляют действия индивидов, а индивиды создают и изменяют институты.

Начали появляться компьютерные мультиагентные модели институциональной эволюции [Broersen, Cranefield, Elrakaiby... 2013], что дает надежду на существенное продвижение к количественным моделям. На этих моделях удается показать, что общие правила поведения действительно могут спонтанно возникать в популяциях виртуальных автоматов и что наличие таких правил создает для этих популяций преимущества в выживании.

Вопросы экономической оценки формальных институтов рассматриваются в таких подходах, как экономика права (economics of law) и анализ затраты-выгоды (cost-benefits analysis, далее АЗВ). К сожалению, экономика права в основном рассматривает экономические результаты применения законов и оптимальную величину санкций и почти не касается стоимости институтов. Несколько больше здесь помогает АЗВ. Эти подходы существенно пересекаются.

Фундаментальная монография Познера, переведенная на русский язык, достаточно полно представляет круг вопросов, изучаемых экономикой права [Познер 2004]. Эта книга является введением в особый мир, где каждое преступление и наказание имеет свою денежную стоимость. Даже в США этот подход подвергается критике [См.: Познер 2004: 36] по множеству причин, однако имеет свои глубинные основания. Многие проблемы благодаря экономическому анализу права получают особое освещение.

Например, ясно, что обществу выгоднее штрафовать преступников (получать средства для компенсации ущерба), чем сажать в тюрьму (что очень дорого, кстати, это тоже о цене институтов). Но возникает опасность, что тогда богатые начнут нарушать законы и затем откупаться. Экономика права плохо учитывает силу моральных установок, а также ограниченную рациональность индивидов, зато дает возможность количественно оптимизировать законодательные санкции и расходы на охрану права [Becker 1968]. Методологические основы экономики права обсуждаются в монографии К. Мазиса [Mathis 2009].

Большое количество конкретных исследований проводится в рамках АЗВ. Например, сравнивается эффективность муниципальной полиции и коммерческой службы шерифов

в Вашингтоне [Myers 2012] и округе [City of Burien... 2011] (отношение стоимости охраны порядка к результату в виде количества преступлений и задержаний), оценивается эффективность муниципальной полиции во всех городах США с населением более 50 000 чел [Skogan 1976]. Способность городских отделов полиции повлиять на преступность оценивается в работе [Scott 1980] на основе анализа пяти переменных: затрат, трудовых ресурсов, усилий полиции, технологических инноваций и реформы полиции.

Экономика права удачно применяется для исследования коррупции, в том числе в тех случаях, когда искажение институтов покупаются и их мощность бьет мимо цели или, хуже того, используется против невиновных [Garoupa, Klerman 2010].

В книге С. Вельяновского [Veljanovski 2007: 108–112] значительное внимание уделено эффективности такой компоненты закона (в чем-то схожей с мощностью), как устрашение [Veljanovski 2007: 246–256]. Приводятся данные, что для снижения преступности в Англии на 1% требуется увеличить расходы на полицию на 51 млн. фунтов стерлингов, но того же эффекта можно добиться намного дешевле за счет увеличения сроков тюремного заключения; еще эффективнее смертная казнь за убийство, одна казнь снижает количество убийств в стране за год на восемь случаев.

Проблемы установления уровня санкций, достаточных для предотвращения вероятных умышленных и непредумышленных преступлений рассмотрены в монографии Вейгеля [Weigel 2008: 108–112].

Особый интерес представляет работа С. Шавелла [Shavell 2002], в которой он рассматривает соотношение закона и морали, как регуляторов поведения. Шавелл отмечает, что в действительности большую часть времени мораль, а не закон, управляет нашими действиями. Он полагает, однако, что затраты на поддержание и исполнение законов велики в то время, как мораль не стоит ничего, но при этом не учитывает затраты времени общества на социализацию детей. Проблема достижения наибольшего общественного благосостояния за счет оптимизации охраны правопорядка изучается в совместной работе М. Полински и С. Шавелла [Polinsky, Shavell 2007]. Еще одна статья [Bennis, Medin, Bartels 2010] критикует АЗВ за то, что он основывается на неполных данных (модель закрытого мира), тогда как реальный мир очень сложен (открытый мир) и оценить все факторы и связи между ними (многие из которых даже теоретически не описаны), невозможно.

По анализу затраты-выгоды также идет серьёзная дискуссия. Невозможность примирить общественную мораль с рекомендациями АЗВ [Hubin 1994] (например, по вопросу смертной казни) разрешается соглашением о том, что АЗВ имеет оценочную, но притом эвристическую, роль в принятии правовых норм [Shepley 2007; Shapiro, Schroeder 2008]. Интересные данные приведены в статье Р. Санстейна [Sunstein 2000]: оказывается, в США цена предупреждения случайной смерти за счет принятого закона различаются в тысячи раз, например введение обязательных ремней безопасности в автомобилях спасает одну жизнь за сто тысяч долл., а запрет применения асбеста – за сто десять миллионов. Весьма убедительный пример, заставляющий задуматься о том, что системное применение АЗВ все же целесообразно, хотя бы для оценки институциональных инноваций. Санстейн также указывает на ограниченную рациональность людей, которые больше опасаются атомных реакторов, чем угольной пыли, хотя от последней гибнет на порядки больше людей.

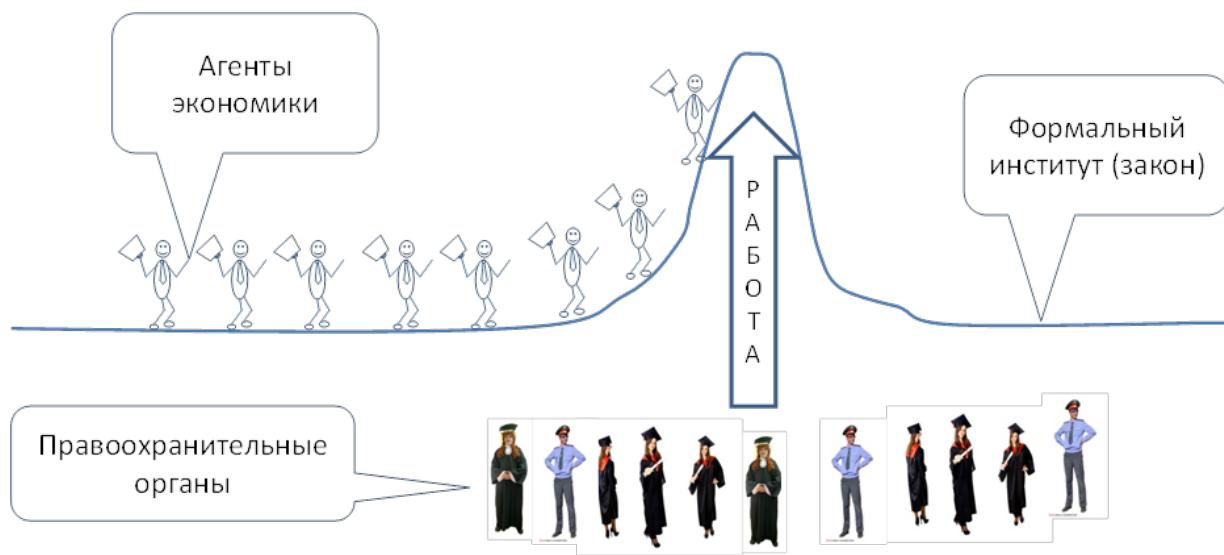
Экономика права отличается многообразием подходов к исследованию и, на взгляд автора, недостаточно четким методологическим базисом. Сопоставляя экономику права и предложенное понятие мощности институтов можно сказать, что идея мощности может быть хорошим дополнением к методам исследования цены и эффективности законов.

### Мощность институтов

В настоящей статье предлагается достаточно простая идея. Законы, обычаи, нормы, правила и так далее представляют собой идеальные сущности. Они не могут действовать сами по себе. В действие их приводят люди своей целенаправленной деятельностью. Интенсивность и количество усилий, затраченных обществом на поддержание данного института, определяет силу его воздействия на поведение людей и организаций. Количество времени (при некоторой средней интенсивности усилий), затраченного на убеждение, на контроль, на то, чтобы заставить нарушителей выполнять требования общества, является мерой мощности института.

Деятельность можно измерять работой (энергией) или мощностью (работой в единицу времени, интенсивность деятельности). Одна и та же работа может быть выполнена за разные периоды времени. Но поддерживать законы трудно, затрачивая большую энергию в некие короткие промежутки времени. В деятельности нас интересует постоянное совершение работы по исполнению институтов (установлений) в течение всего времени, то есть, мощность. Поэтому мне кажется, что способность институтов влиять на поведение людей более естественно измерять мощностью, а не силой.

Представим себе институт как потенциальный барьер, устанавливающий ограничения для некого вида деятельности. Если высота этого барьера достаточно велика, ее хватает, чтобы заставить людей действовать в рамках института (потенциальный барьер, создаваемый институтом, достаточно высок, см. *Рис. I*). Если мощность мала, а интенция (направленность) на нарушение велика, то люди будут, скорее всего, пренебрегать этим институтом. Если слишком много людей атакуют институт, а защитники его немногочисленны, вероятность безнаказанного нарушения института начинает приближаться к единице и такой тип поведения со временем становится преобладающим.



*Рис. I. Мощность института (высота потенциального барьера, создаваемого усилиями правоохранительных органов). Источник: разработка автора.*

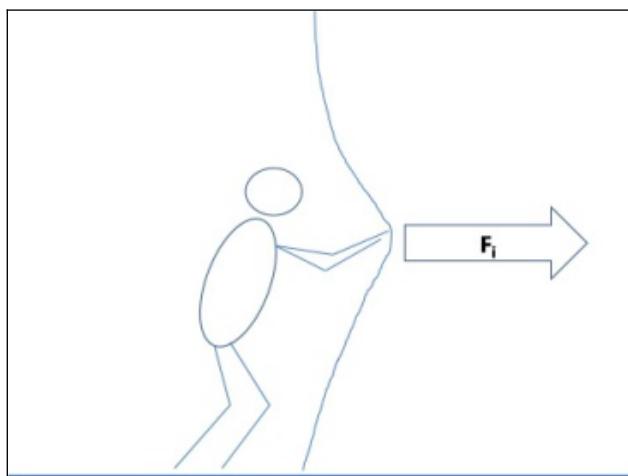
Если институты (или институт и антиинститут) противоречат друг другу, причем мощность одного из них больше, чем мощность другого, то люди чаще будут соблюдать требования более мощного института. Например, под давлением общественного мнения (в действие,

которого вовлечено все население, все родственники и друзья), люди будут идти на дуэль, рискуя одновременно и расстаться с жизнью, и оказаться под карой закона, который защищают только «гвардейцы кардинала», которых много меньше.

С другой стороны, существуют как массовые нарушения законов, например, сокрытие доходов и прибыли, так и сравнительно редкие, как полеты на незарегистрированных самолетах. То есть, социальное действие в контексте системы институтов характеризуется не только мощностью этих институтов, но и мощностью атак, с которой индивиды и организации пытаются их преодолеть. Мощность атак социальных акторов и экономических агентов на различные институты очень сильно отличается, и для общества не имеет смысла тратить большие усилия на поддержание тех институтов, которые редко атакуются.

### ***Сила, мощность и энергия в мире социальных институтов***

Памятуя обо всей условности подобных аналогий, пойдем от физических моделей. Рассмотрим три варианта взаимодействия людей и институтов. В первом экономический агент пытается преодолеть институт, представленный в форме мембранны (Рис. 2).



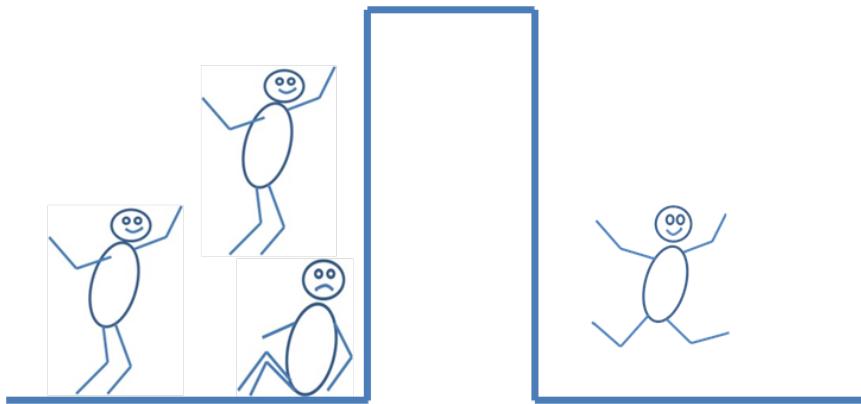
*Рис. 2. Силовой прорыв. Источник: разработка автора*

Для того, чтобы преодолеть мембрану и оказаться в защищаемой зоне (например, преодолеть границу без уплаты таможенной пошлины), ему требуется приложить силу большую, чем предел сопротивления материала  $F_a > F_i$ . В случае принятия этой модели удобнее говорить о «силе» институтов.

Во второй модели институт представлен потенциальным барьером, который агент должен «перепрыгнуть» (Рис. 3). В этом случае для преодоления барьера (нарушения института) требуется, чтобы энергия агентов превышала некоторую величину, характерную для этого барьера  $E_a > E_b$ .

В первой модели, если мембрана института эластична, то в начальный момент действия агента на мембрану сила равна нулю, и постепенно нарастает по мере упругой деформации, пока не происходит разрыв мембранны. То есть, сила, деформирующая мембрану, должна не просто давить на мембрану, но совершить определенную работу, прогибая ее. И эта работа должна быть совершена за разумное время  $T < D/p$ , где  $D$  – экономический выигрыш агента, а  $p$  – его средняя прибыль в единицу времени. Иначе затраты на нарушение института будут

меньше ожидаемого выигрыша. А работа, произведенная за определенное время – это уже мощность.



*Рис. 3. Потенциальный барьер. Источник: разработка автора*

Во второй модели решающую роль играет энергия агента, которая должна быть достаточной для преодоления барьера. Но энергия, затраченная в «прыжке», определяется мощностью, умноженной на время разгона.

Поэтому имеет смысл эффективность института измерять, как «мощность» института, скорее, нежели его «силу» или «энергию». Хотя в некоторых частных ситуациях решающее значение имеет именно сила или энергия.

### **Как измерять мощность институтов?**

Мне кажется, ключом к решению этой задачи является использование фундаментальной экономической категории – человеческого труда. Наилучшая мера человеческого труда дана Марксом – это «общественно-необходимое рабочее время» [Маркс, Энгельс 1960: 47]. Маркс имел в виду необходимое для производства трудовой операции время при производительности труда, определяемой в рамках рыночных отношений. Но для воспроизводства самого общества (и его институтов) также требуется не меньшая по масштабу деятельность людей вне рыночных отношений, которая может оцениваться затраченным на нее временем. В реальности можно говорить о количестве общественно-необходимого времени, затраченного в среднем за относительно длинные периоды – месяц или год.

Всю деятельность людей в рыночном обществе можно разделить на две большие категории: оплачиваемый труд (регулируемый, в основном, формальными институтами) и труд социальный, труд без оплаты и явного контракта, который люди совершают в семье, воспитывая детей и выясняя отношения между взрослыми, в обществе, убеждая друг друга (с помощью разнообразных аргументов) быть хорошими гражданами. Социальный труд в основном регулируется неформальными институтами (которые он же и поддерживает).

И в случае нарушения закона (или неписаного правила), и в случае убеждения или принуждения одними людьми других к исполнению правил, мы имеем дело с человеческой деятельностью, которая характеризуется энергией, изобретательностью (интенсивность труда) и временем, затраченным на нарушение или, напротив, на защиту законов.

Ясно, что очень сложно точно измерить и оценить все виды общественного труда, направленного на поддержку институтов, как оплачиваемого, так и социального, но вполне возможно приступить к этой работе. Современная экономическая наука имеет в своем арсе-

нале достаточно изощренные методы исследования. Для начала можно сделать грубые прикидки.

Попробуем приблизительно оценить мощность неформальных институтов. В России сейчас около 23 млн. детей в возрасте до 16 лет. Родители затрачивают на их социализацию в среднем около 40 минут в день каждый, то есть, около 60 рабочих дней в год на ребенка, что дает около 1,4 млрд. человеко-дней в год (10 миллиардов часов). Для сравнения, вся полиция России имеет около 250 млн. человеко-дней в год. Еще около 300 млн. человеко-часов воспитания в год дает средняя школа, но она большую часть времени отдает обучению конкретным предметам, а не воспитанию.

Если каждый из 70 млн. человек, занятых трудом России, тратит всего 10 минут в день на убеждение коллег исполнять какие-то социальные нормы (скорее всего, цифра несколько больше), это дает примерно 2,3 миллиарда часов в год. Итак, мощность, затрачиваемая самим обществом на поддержание неформальных и формальных институтов, существенно превосходит возможности государства.

### ***Оценка мощности формальных институтов России***

Попробуем оценить в первом приближении затраты общества на поддержание формальных институтов административного права в России. Для этого следует оценить общее время, которое затрачивается государственными служащими на поддержание формальных институтов. Учитывая то, что рабочая неделя незначительно различается для всех категорий служащих, это время с хорошей точностью пропорционально количеству людей, занятых принуждением к исполнению законов и поиском нарушителей.

Во-первых, численность судей судов общей юрисдикции на 2022 год определена в количестве 25 433 единиц, плюс работников аппаратов в количестве 68 616 единиц, судей федеральных арбитражных судов в количестве 4 493 единиц и работников их аппаратов в количестве 12 204 единиц<sup>1</sup>.

В МВД России с начала 2018 г. предельная штатная численность установлена в 894 871 чел. и 130 813 гражданских лиц<sup>2</sup>. Требуются дополнительные исследования, чтобы оценить, какая часть рабочего времени сотрудников МВД связана именно с поддержанием формальных институтов.

Контролем за соблюдением законов и норм заняты не только правоохранительные органы. Существует множество служб, занятых контролем в специализированных областях человеческой деятельности, такие, как Санитарно-эпидемиологическая служба, Гостехнадзор, Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций, Роспотребнадзор, Росстандарт и другие.

Отдельный непростой теоретический вопрос – являются ли пожарные правила или технические стандарты социальными институтами (скорее, являются). Трудно оценить общее количество людей, занятых охраной институтов и прочих правил, но видно, что это цифра более миллиона человек. Рабочее время за год при 40-часовой рабочей неделе составляет около 2000 часов. Таким образом, получаем весьма приблизительную общую оценку рабочего времени, затраченного на поддержание формальных институтов, в два миллиарда часов.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 06.12.2021 г. № 390-ФЗ.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2017 № 652 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 300 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации»».

### ***Судебная статистика и мощность институтов***

Весьма важным источником данных для оценки мощности формальных институтов в Российской Федерации (действующих законов) является судебная статистика Верховного суда. В настоящее время она доступна на сайте Судебного департамента при Верховном суде РФ по адресу: <http://www.cdep.ru>.

Из статистических отчетов можно получить данные о рассмотрении дел в судах первой инстанции по количеству лиц, привлеченных за нарушение конкретных статей законодательства. Учитывая, что среднее рабочее время, затраченное судом на рассмотрение одного дела – величина довольно стабильная, можно считать, что эти данные с некоторым коэффициентом отражают существенную часть трудовых затрат общества на принуждение к исполнению соответствующих институтов (конечно, нужно учитывать и работу судебных приставов, и налоговых органов, и полиции, и природоохраны).

Судебная статистика дает и денежный индикатор мощности формальных институтов, а именно суммы штрафов, назначенных судами за нарушение данного закона и суммы штрафов, которые были реально взысканы. Впрочем, через среднюю стоимость труда в РФ эти индикаторы можно свести к тому же рабочему времени.

Вот некоторые цифры по РФ за 2007–2012 годы (рассмотрены только административные нарушения):

Общее количество дел по административным нарушениям (по количеству лиц, привлеченных к ответственности): от 4,8 до 5,7 млн., общая сумма штрафов от 19 до 43 млрд. руб. в год.

По общему количеству рассмотренных судами административных дел лидируют нарушения правил дорожного движения. Таких дел в год рассматривается 2,2–2,3 миллиона. Большая мощность этого института определяется как количеством водителей в России (около 50 миллионов), так и количеством сотрудников ГИБДД.

Один из самых мощных институтов, чего и следовало ожидать – налоговое право. Количество ежегодно возбужденных дел по статье «нарушение сроков представления налоговой декларации»: в 2007–2012 годах 112–173 тыс., дел, общая сумма штрафов за год 26–42 млн. руб. По статье «Непредставление сведений, необходимых для осуществления налогового контроля» за те же годы 161–178 тысячи дел, сумма штрафов за год 31–44 млн. руб. Количество сотрудников Федеральной налоговой службы составляет примерно 170 тыс. чел. [Мищустин 2011] (около 340 млн. рабочих часов в год).

Значительные штрафы (до 940 млн. руб. за год в сумме) назначаются судами по статье «Незаконное привлечение к трудовой деятельности; нарушение правил привлечения в РФ иностранного гражданина или лица без гражданства...» начиная с 2010 года. Сумма штрафов по этой статье выросла в пять раз за два года (2008–2009 гг.), по-видимому, вследствие политических причин.

Судебная статистика дает нам и примеры маломощных институтов: статья «незаконное занятие частной медицинской практикой», всего от 55 до 104 дел по всей России в год, сумма штрафов за год 58–104 тыс. руб. (средний штраф всего 1 тыс. руб.). Обычный житейский опыт подсказывает, что 100 случаев незаконной медицинской практики на 140-миллионную Россию в год – это цифра абсолютно неправдоподобная; следовательно, 99,9% этих случаев не попадают в поле зрения регулирующих органов.

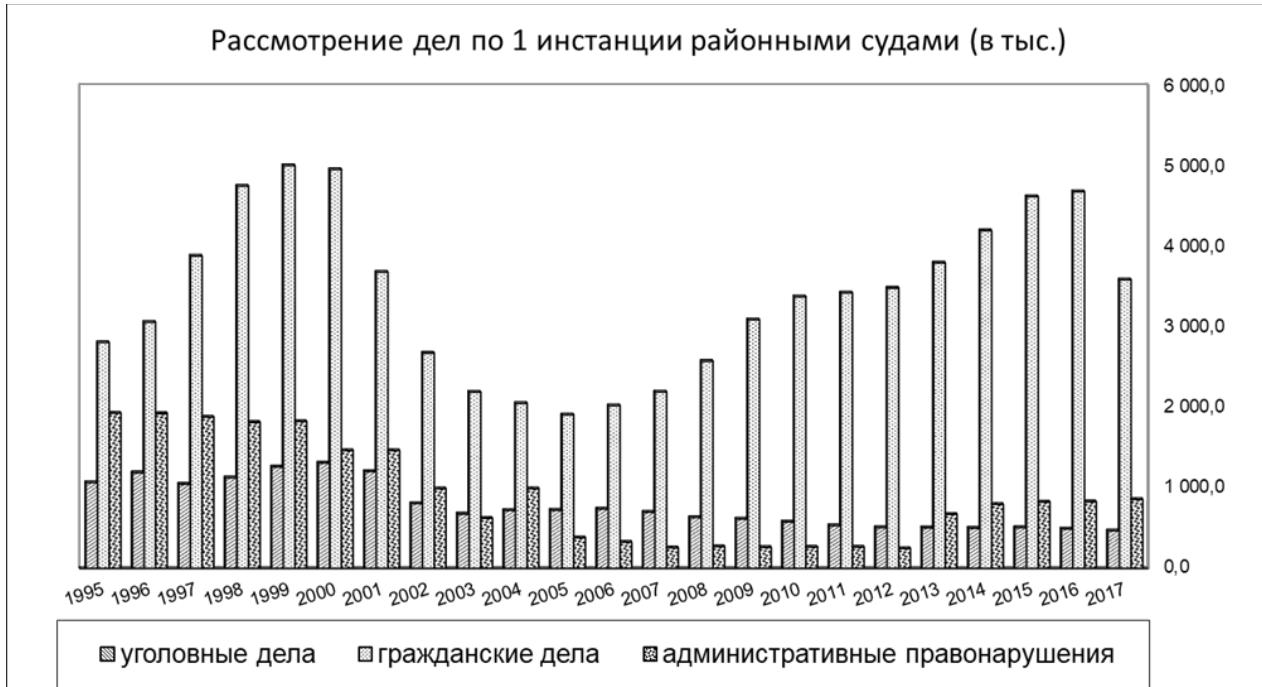
Вывод: очевидно, что институт, регулирующий медицинскую практику, имеет мощность в 500–1000 раз меньше, чем налоговое законодательство. В то же время, очевидно, что число случаев «незаконной медицинской практики» по России составляет десятки тысяч, если не миллионы, случаев в год, что определяется малой мощностью этого института.

Подобным образом дело обстоит со статьей «самовольное использование лесов, нарушение правил использования лесов», количество лиц, привлеченных по которой колеблется от 5 в 2010 году (на всю Россию!) до 28 в 2007 году.

В эту статью входит нарушение правил сбора дикорастущих лекарственных растений, грибов и ягод. Очевидно, что нарушения этих правил также происходят отнюдь не единичными случаями.

Анализ данных судебной статистики позволяет даже при первом приближении получить ряд интересных выводов. На сайте ВС РФ доступна относительно полная статистика за 2007–2012 годы. Некоторые неполные данные имеются за 1995–2007 годы.

Приведем гистограмму (*Рис. 4*), описывающую рассмотрение административных дел и материалов районными судами по годам.



*Рис. 4. Рассмотрение административных дел и материалов по I инстанции районными судами по годам (в тыс.). Источник: разработка автора по материалам Верховного суда РФ.*

Видно, что количество уголовных дел сохраняется на более или менее постоянном уровне, тогда как количество гражданских дел заметно возрастало в 1998–2000 годы. Это вызвано вероятно, переходом от централизованного управления в экономике к рыночному, за счет чего резко увеличилось количество независимых хозяйствующих субъектов, увеличилось разнообразие имущественных отношений частных лиц, разнообразие их имущества, а, следовательно, и число споров между ними.

Рост числа административных и гражданских дел резко увеличил нагрузку на суды, что потребовало введения облегченной процедуры рассмотрения не уголовных дел новым (сравнительно с СССР) судебным институтом – мировыми судьями.

В 1998 году был принят Федеральный закон «О мировых судьях в Российской Федерации». Рост количества дел, рассмотренных мировыми судьями, отражается на следующей диаграмме (*Рис. 5*):



Рис. 5. Рассмотрение судами гражданских дел по 1 инстанции по годам.

Источник: разработка автора по материалам Верховного суда РФ.

Видно, что мировые судьи начиная с 2003 года приняли на себя основную нагрузку по охране законов в области гражданского права.

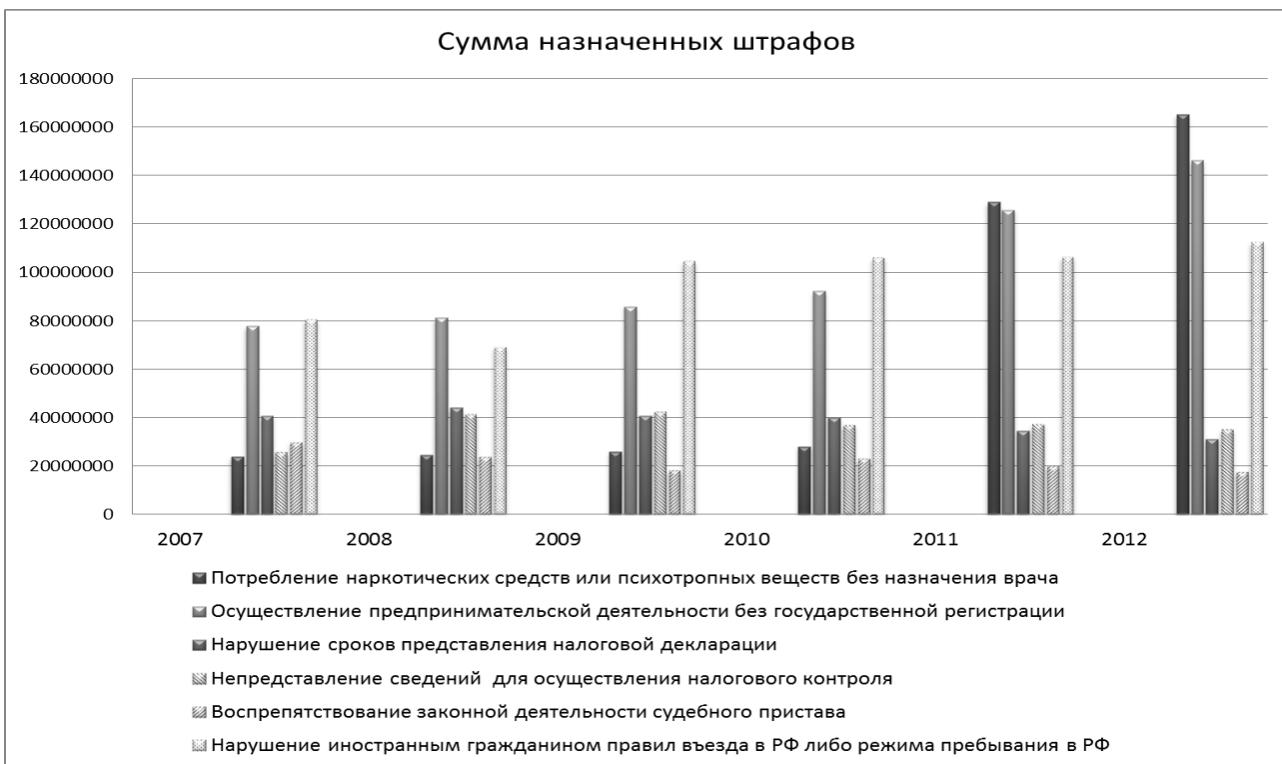
Судебная статистика позволяет получить представление об относительной мощности конкретных формальных институтов. Вот диаграммы, отражающие наиболее мощные из формальных институтов России.

Считая, что рассмотрение одного дела занимает (в среднем) относительно стандартный период времени и занимает относительно стандартное количество людей, можно считать количество привлеченных довольно хорошим показателем мощности данного института.

Судебная статистика предоставляет еще один параметр, характеризующий мощность конкретных институтов, который может быть использован, как дополнительный к количеству привлеченных лиц – это сумма штрафов, наложенных за нарушение статей законодательства за год (Рис. 7).



*Рис. 6. Наиболее мощные институты (по количеству привлечённых лиц, за год).*  
Источник: разработка автора по материалам Верховного суда РФ.



*Рис. 7. Наиболее мощные институты (по сумме штрафов, за год).*  
Источник: разработка автора по материалам Верховного суда РФ

Приведем данные по наименее мощным институтам:



Рис. 8. Институты малой мощности (по количеству лиц, привлечённых за год)

Источник: разработка автора по материалам Верховного суда РФ

Штрафы по маломощным институтам не только меньше по общим суммам, но и по среднему штрафу на привлеченное лицо. Так, средний штраф по «Несоблюдению таможенного режима» в 2007 году составил 660 тыс. руб., а средний штраф по «самовольному использованию лесов» в 2010 году – 60 рублей.

Можно видеть, что количество дел по маломощным институтам на порядки меньше количества дел по мощным – от 5 до 2 800 тысяч в сравнении с 40 000–180 000. Суммы штрафов тоже в сотни и тысячи раз меньше (Рис. 9).

Итак, общие затраты (труда или денег, на которые приобретается труд) на поддержание институтов, ограничены. Хотя в современном государстве эти затраты составляют существенную часть расходов бюджета – содержание судебной системы, полиции, таможни, служб, контролирующих соблюдение стандартов, налоговых органов и так далее, тем не менее, их общий объем конечен, и существенно меньше, чем мощность всего общества. Эти затраты фиксированы в бюджете государства и весьма стабильны, трудно поддаются значительным изменениям.

Таким образом, всей подсистеме государства, охраняющей систему институтов и привлекающей к их исполнению, остается только распределять тот труд, который они способны совершить, на защиту тех или иных институтов.

Естественно, в первую очередь защищаются самые важные для государства институты – те, которые обеспечивают поступление средств государству и те, нарушение которых наиболее опасно для общества.

Именно поэтому первые три по мощности института в России – это нарушение сроков предоставления налоговой декларации, осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации и непредставление сведений для налогового контроля (названия

статьей даны в сокращении). На четвертом месте идет потребление наркотиков, представляющее значительную угрозу для общества.



Рис. 9. Институты малой мощности (по сумме штрафов, в год)

Источник: разработка автора по материалам Верховного суда РФ

### **Вероятностная модель мощности институтов**

История человечества показывает, что во все времена и у всех народов не было институтов, которые бы не нарушались. Какие бы усилия общество ни направляло на поддержание тех или иных институтов, все равно были случаи, пусть и единичные, нарушения этих институтов. Даже такие строгие институты, как запрет на убийство или требования воинской дисциплины, регулярно нарушались в обществах самых разных типов. Вопрос, видимо, в норме, или отношении частот соблюдения и нарушения данного института. Для нормального функционирования общества не нужно абсолютное соблюдение институциональных требований. Достаточно того, чтобы частота нарушений была меньшей, чем определенный порог. Причем в отношении ряда институтов требование к частоте нарушений очень строгие (например, по отношению к запрету на убийство), а в отношении других – не очень (например, большинство нарушений правил движения).

Попробуем более подробно рассмотреть статистические аспекты нарушения институтов.

Во-первых, ясно, что люди сильно отличаются по своей устремленности на нарушение институтов или склонности достигать желаемого с нарушением общепринятых правил игры. В институциональной экономике это называется «оппортунизм», или, по определению Оливера Уильямсона, поведение с применением средств хитрости и коварства, или поведение, не обремененное нормами морали.

Если ввести численную характеристику склонности индивида к оппортунистическому поведению (индекс оппортунизма), то окажется, что доля населения, имеющего данный индекс, изменяется в соответствии с неким статистическим распределением. Для социальных процессов очень часто справедливым оказывается распределение Парето [Никитин, Чернавская, Чернавский 2009]: где  $P$  – плотность вероятности того, что индивид имеет индекс оппортунизма  $x$ , а  $x_m$  – пороговое значение  $x$ .

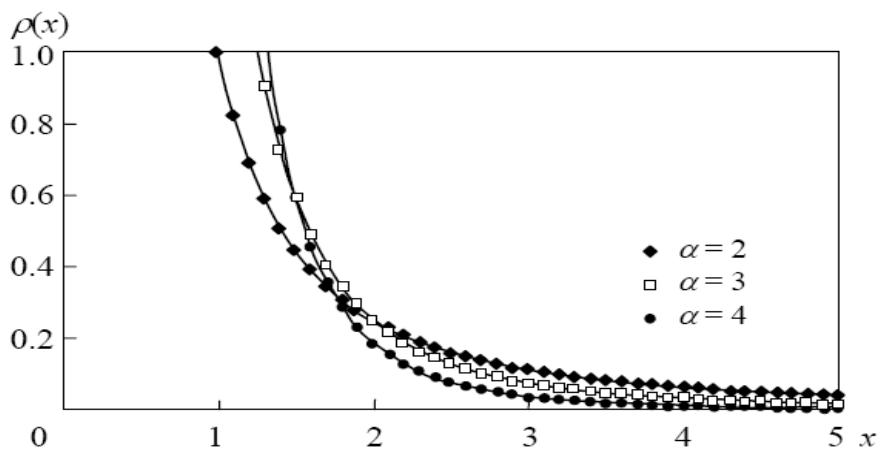


Рис. 10. График функции плотности вероятности для распределения Парето  
Источник: Никитин, Чернавская 2009

Во-вторых, различна мощность самих институтов и высота создаваемых ими потенциальных барьеров. Если предположить, что нарушение закона происходит, если индекс оппортунизма больше, чем энергия потенциального барьера, созданного институтом ( $x > kPt$ , где  $t$  – время прохождения барьера, а  $k$  – постоянный коэффициент), то видно, что при распределении Парето некоторое число агентов будет нарушать закон при любой мощности института.

Но количество нарушений по мере роста мощности института будет быстро падать по степенному закону. Это дает возможность снизить число нарушений института до социально приемлемой величины.

### Заключение

Предложенная в статье концепция «мощности институтов» связывает эффективность институтов с фундаментальной экономической категорией – общественно-необходимым временем, затраченным на их поддержание.

Это позволяет в перспективе перейти к построению количественных моделей социально-экономической динамики в условиях, существующих или проектируемых институциональной систем. Использование в качестве меры рабочего времени, затрачиваемого обществом на поддержание институтов, дает в руки исследователей универсальный измеряемый количественный параметр.

Дальнейшие исследования предполагают уточнение типа статистического распределения экономических агентов по индексу оппортунизма, количественной оценки мощности атак на конкретные институты и мощности этих институтов. Еще одно вероятное направле-

ние – оценка мощности коалиций, выступающих в поддержку институциональных изменений или против них.

Требуется углубленные исследования судебной статистики с целью выявления механизмов и параметров действия существующей институциональной среды.

Д. Норт писал о том, что создание внутренних убеждений обходится обществу намного дешевле внешнего принуждения. Проведенное нами сравнение мощных и маломощных институтов подтверждает эту мысль. Поэтому особый интерес представляет исследование соотношения мощности формальных и неформальных институтов, поддерживаемых, соответственно, в основном за счет государства и за счет общества.

---

Клейнер Г.Б. 2004. *Эволюция институциональных систем*. – М.: Наука. – 240 с.

Маркс К., Энгельс Ф. 1960. *Сочинения*. – Т. 23. – М.: Издательство политической литературы. – 907 с.

Мизес Л. 2005. Человеческая деятельность: трактат по экономической теории – Челябинск: Социум. – 878 с.

Мишустина М.В. В налоговой останутся работать только лучшие [электронный журнал, 05.10.2011]. – Доступно: <http://business.rin.ru/stati/?id=165>. – Проверено: 10.03.2025.

Нельсон Р., Уинтер С. 2000. *Эволюционная теория экономических изменений*. – М.: ЗАО «Финстатинформ». – 474 с.

Никитин А.П., Чернавская О.Д., Чернавский Д.С. 2009. Распределение Парето в динамических системах, находящихся в шумовом поле. – *Труды института общей физики*. – Том 65. – С. 107–123.

Норт Д.С. 1993. Институты, идеология и эффективность экономики. – *От плана к рынку: будущее постсоциалистических республик*. – М.: Catallaxy. – С. 307–319.

Познер Р.А. 2004. *Экономический анализ права: в 2-х т.* / Ред. В.Л. Тамбовцев. – СПб.: Экономическая школа. – Т. 1 XX+524 с., Т.2 X+454 с.

Полтерович В.М. 1999. Институциональные ловушки и экономические реформы. – *Экономика и математические методы*. – Т. 35. Вып. 2. – С. 3–20.

Сухарев М.В. 2004. Социальные антиинституты. – *Экономическая социология*. – № 5. – С. 63–73.

Тамбовцев В.Л. 2005. Институциональный рынок как механизм институциональных изменений. – *Постсоветский институционализм*. – Донецк: Каштан. – С. 162–184.

Уильямсон О.И. 1996. *Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация*. – СПб: Лениздат. – 702 с.

Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2017 № 652 «О внесении изменения в Указ Президента Российской Федерации от 5 мая 2014 г. № 300 "О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации"».

Федеральный закон от 06.12.2021 г. № 390-ФЗ.

Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. 2005. *Институты и экономическая теория: Достижения новой институциональной экономической теории*. – СПб.: Изд. дом СПбГУ. – 702 с.

Шекли Р. 1968. Билет на планету Транай. – Шекли Р. *Рассказы, повести*. – М.: Молодая гвардия. – С. 163–210.

Энциклопедический социологический словарь. – М.: ИСПИ РАН, 1995. – 940 с.

Becker, Gary S. Crime and Punishment: An Economic Approach. – *The Journal of Political Economy*. – Volume 76. – Issue 2 (Mar. – Apr., 1968). – Pp. 169–217.

- Bennis W.M., Medin D.L., Bartels D.M. The Costs and Benefits of Calculation and Moral Rules. – *Perspectives on Psychological Science*. – March 2010; vol. 5,2. – Pp. 187–202.
- Broersen J., Cranefield, S. Elrakaiby, Y. Gabbay, D. Grossi, D. Lorini, E. Parent, X. van der Torre L.W.N., Tummolini L., Turrini P. and Schwarzentruber F. Normative Multi-Agent Systems. – *Dagstuhl Follow-Ups*. – Vol. 4.
- Boyer P. 2012. The naturalness of (many) social institutions: evolved cognition as their foundation. – *Journal of Institutional Economics*. – V. 8. – I. 01. – Pp. 1–25.
- City of Burien: Provision of Police Service Assessment*. – BERK, Final Report August 5, 2011. – Link: <http://www.burienwa.gov/DocumentCenter/Home/View/1785>. – Verified: 10.03.2025.
- DiMaggio P. 1997. Culture and cognition. – *Annual Review of Sociology*. – V. 23. – Pp. 263–287.
- Decker S.H. 1980. The Effect of Police Characteristics on Alternative Measures of Police Output. – *Criminal Justice Review*. – 5 (2). – Pp. 34–40.
- Hubin D.C. 1994. The Moral Justification of Benefit/Cost Analysis. – *Economics and Philosophy*. – N10. – Pp. 169–194.
- Garoupa N., Klerman D.M. 2010. Corruption and Private Law Enforcement: Theory and History. – *Review of law and Economics*. – V.6:1. – Pp. 75–96.
- Mathis K. 2009. *Efficiency Instead of Justice? Searching for the Philosophical Foundations of the Economic Analysis of Law*. – Springer – 220 p.
- Myers, B.J. *Contract Policing In Washington*. – Link: <https://digital.lib.washington.edu/dspace/bitstream/handle/1773/20966/Myers%20Capstone.pdf>. – Verified: 10.03.2025.
- North D.C. *Economics and Cognitive Science*. – Washington University, St. Louis – Department of Economics. O20 Working Paper Series. – Link: <http://www2.econ.iastate.edu/tesfatsi/North.EconCognition.pdf>. – Verified: 10.03.2025.
- Orr S.W. 2007. Values, preferences, and the citizen–consumer distinction in cost–benefit analysis. – *Politics Philosophy & Economics*. – V6. – N1. – Pp. 107–130.
- Polinsky A.M., Shavell S. 2007. *The Theory of Public Enforcement of Law*. – Hand-book of Law and Economics. – Volume I. Elsevier. – Pp. 403 – 454.
- Shapiro S.A., Schroeder C.H. 2008. Beyond Cost–Benefit Analysis: a Pragmatic Re–orientation. – *Harvard Environmental Law Review*. – V.32. – Is.2. – Pp. 433 – 502.
- Skogan W.G. Efficiency and Effectiveness In Big–City Police Departments. – *Public Administration Review*. – Vol. 36. – No. 3. (May – Jun., 1976). – Pp. 278–286.
- Scott H. Decker. 1980. The Effect of Police Characteristics on Alternative Measures of Police Output. – *Criminal Justice Review*. – V5. – Pp. 5–34.
- Shavell S. 2002. Law versus Morality as Regulators of Conduct. – *American Law and Economics Review*. – V4. – N2. – Pp. 227–257.
- Sperber D. 1999. *Explaining Culture: A Naturalistic Approach*. – Blackwell Publishing, Malden. – 175 p.
- Stahl T. 2011. *Institutional Power, Collective Acceptance, and Recognition* // Ikäheimo, H., Laitinen, A., eds.: *Recognition and Social Ontology*, Leiden: Brill. – Pp. 349–372.
- Sun R. 2012. Prolegomena to Cognitive Social Sciences. – *Grounding Social Sciences in Cognitive Sciences*. – Cambridge: MIT Press. – Pp. 3–32.
- Sunstein C.R. 2000. Cognition and Cost-Benefit Analysis. – *The Journal of Legal Studies*. – Vol. 29. – No. S2. – Pp. 1059–1103.
- Veljanovski C. 2007. *Economic Principles of Law*. – New York, Cambridge University Press. – 282 p.
- Weigel W. 2008. *Economics of Law: a Primer*. – NY, Routledge. – 214 p.