

УДК 336.14

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ КЛАССИФИКАЦИИ ПРАВИЛ В СОВРЕМЕННОЙ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЕ

В. А. Шабашев, В. В. Шипунова, Н. К. Сагайдачная

INSTITUTIONAL ASPECT OF RULES CLASSIFICATION IN MODERN BUDGETARY SYSTEM

V. A. Shabashev, V. V. Shipunova, N. K. Sagadaichnaya

В статье проводится классификация правил в бюджетной системе РФ, а также признаки отнесения правил бюджетной системы к формальным и неформальным.

A classification of rules in the budgetary system of Russian Federation, and the signs for concerning budgetary system rules as, formal or informal are provided in the article.

Ключевые слова: бюджетная система РФ, правила, формальные и неформальные правила, институты.

Keywords: budgetary system of the Russian Federation, rules, formal and informal rules, institutes.

Бюджетную систему можно представить не только как совокупность финансовых отношений, направленных на выполнение определенных функций, но и как совокупность правил и институтов.

Бюджетная система, таким образом, – система институциональных отношений субъектов, которые функционируют в соответствии с правилами и институтами, формируя определенную институциональную среду.

Исследованием норм, прежде всего социальных, т. е. действующих в обществе и отдельных его группах, в соответствии с правилами и институтами, традиционно занимались (и занимаются) философы, социологи, социальные психологи. В неоклассической экономической теории, составляющей ядро всей современной экономической науки, эта категория отсутствует. Объяснение этому вполне понятно: если информация для принятия решения полна, бесплатна и мгновенна, никакой необходимости в возникновении правил и тем более во введении их в экономическую теорию не возникает.

В общем виде система правил поведения классифицирована в монографии немецкого экономиста Виктора Ванберга «Правила и выбор в экономической теории» [6, с. 110].

Поскольку в реальности правила тем не менее есть, и они ощутимо влияют на поведение экономических агентов, на их издержки и выгоды, этот феномен заслуживает детального и пристального изучения.

Следует согласиться с В. Ванбергом по поводу классификации правил. Прежде всего, поведение человека определяется на подсознательном уровне. Те правила, которыми человек руководствуется при принятии решений, в большинстве случаев наследуемые, генетические, ведь он даже не задумывается, почему так поступает, а все очень просто, – потому что так всегда делали, так делает большинство, и это является нормой (правилом).

В процессе обучения, получения жизненного опыта человек начинает руководствоваться другой группой правил – это правила приобретенные, передаваемые через культуру правил. Эти правила подразделяются на личные и социальные. Личные правила человека – это его видение личностных ценностей, личностного восприятия окружающего

мира, ими во многом определяется поведение индивида. Социальные же правила, на наш взгляд, – это правила, навязываемые общественными нормами. А так как человек живет в социуме, ему необходимо эти правила выполнять. В этой группе правил существуют как формальные, так и неформальные социальные правила. В данном случае неформальные социальные правила – это традиции и обычаи, в соответствии с которыми принято жить в данном обществе. На наш взгляд, очень часто такие правила вступают в противоречие не только с формальными социальными правилами, но и личными правилами человека. Формальные социальные правила – это правила, отраженные в различных законодательных актах и выступающие как обязательные для исполнения. Непослушание этих правил юридически наказуемо.

Мы считаем, что для достижения главной цели нашего исследования необходимо расширение предложенной В. Ванбергом классификации. В данной схеме формальные социальные правила делятся всего на две группы – «общественное» право и «частное» право, относя субъекты хозяйствования (предприятия) и поведение отдельных граждан к одной группе. Ведь отнести к той или иной группе правил предприятие можно в зависимости от его организационно-правовой формы и формы собственности. Если это государственное или муниципальное унитарное предприятие, то его целесообразнее отнести к общественным финансам, так как они будут относиться к государственной или муниципальной собственности. А если у предприятия доля акций принадлежит государству или муниципалитету, то неясно, к какой же группе тогда отнести этот субъект хозяйствования.

На наш взгляд, необходимо разделить формальные социальные правила на три группы: «частное» право – регулирующее поведение домашних хозяйств и отдельных граждан; «хозяйственное» право – регулирующее поведение всех субъектов хозяйствования, ведущих деятельность на территории РФ, и разрешенных гл. 3 ст. 23, гл. 4, гл. 16 ст. 257 Гражданского кодекса РФ; «общественное» право – регулирующее деятельность государства как внутри, так и на межгосударственном уровне. Данное деление не соответствует нормам права, но с позиции финансовой системы позволяет увидеть совокупность

различных субъектов, участвующих в перераспределительном процессе.

Большинство действующих в обществе норм можно условно разделить на три группы: нормы, обеспечивающие координацию деятельности агентов в экономических и социальных взаимодействиях (правила координации); нормы, регулирующие отношения кооперации между агентами (правила кооперации); нормы, распределяющие результаты совместной деятельности (правила распределения) [3, с. 69]. Отметим, что данное деление достаточно условно: на практике одно и то же правило может способствовать решению сразу нескольких проблем.

На наш взгляд, более целесообразно правила бюджетной системы классифицировать следующим образом:

I. Поведенческие правила субъектов бюджетной системы: правила координации, распределения, сетевые правила (типа «свой-чужой»).

II. По влиянию на формирование доходной и расходной частей бюджета можно выделить прямые и косвенные правила.

III. По степени легализации правила делятся на формальные и неформальные. *Неформальные правила* можно разделить на коррупционные и легальные неформальные, а *формальные правила* представлены в виде законодательства РФ, его государственного устройства и прав собственности.

Объединив две предыдущие классификации, представим авторскую классификацию правил поведения субъектов в бюджетной системе (рис. 1).

Как мы уже говорили, одним из классификационных признаков является легализация правил, по которой правила подразделяются на формальные и неформальные. Очень важным моментом является определение границ отнесения правил к той или иной группе, которые представлены в таблице 1.

Таблица 1

Границы формальных и неформальных правил

<i>Формальные правила</i>	<i>Неформальные правила</i>
Правила общего порядка	
Установлены государством, являются выражением его воли.	Не установлены государством и выражают волю отдельных субъектов.
Исполнение обеспечивается принудительной силой государства.	Могут осуществляться как по желанию и усмотрению субъекта, так и принудительно путем давления вплоть до криминального.
Предоставляет участникам юридические права и возлагает обязанности.	Для участников неформальных отношений нет охраняемых и гарантированных государством прав и обязанностей.
Правила общего характера, рассчитанные не на конкретный случай.	Действует дискретно, по обстоятельствам, имеет персональную адресность.
Есть формальные ограничения.	Есть неформальные ограничения.
Финансовые нормы (правила)	
Целевое назначение.	Может быть нецелевое использование.
Императивный характер (не может быть произвольным).	Может быть произвольное изменение и правило не адресуется в конкретной форме.
Общественная предопределенность, т. е. направлено на реализацию общественных интересов.	Направленность на реализацию частных интересов.
Имеет материальное ограничение (ограничение доходами).	Имеет материальное ограничение (ограничение доходами).
Не имеет прототипа в общественной жизни.	Имеет прототипы в общественной жизни.

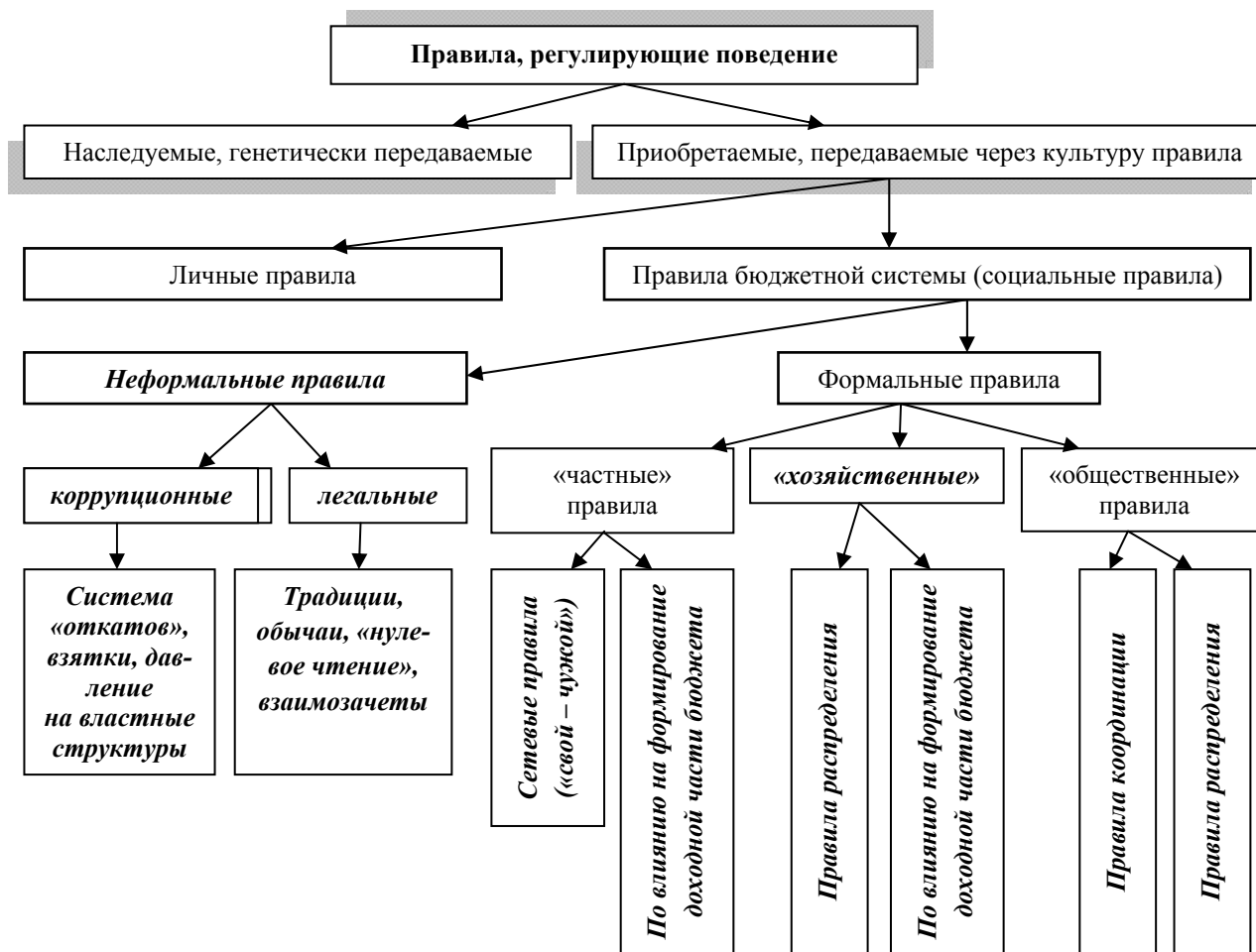


Рис. 1. Классификация правил, регулирующих поведение субъектов в бюджетной системе
(выделенное шрифтом – предложено авторами)

Как только возникает норма социального взаимодействия, возникает и проблема отклонения от этой нормы. Поэтому структура норм всегда включает в себя санкции за их нарушение. Проблема принуждения к исполнению норм является центральной практически в любых социальных и экономических взаимодействиях. В долгосрочной перспективе все участники (в широком смысле – все члены общества) могут выиграть от соблюдения норм, регулирующих эти взаимодействия: условия контрактов не нарушаются, партнеры оправдывают доверие, сделки реализуются без взаимных претензий. Но отдельный человек в конкретной ситуации («здесь и сейчас») нередко решает пренебречь своими долгосрочными интересами ради интересов сиюминутных и нарушает нормы. Экономия на собственных усилиях, он стремится воспользоваться результатами труда своих партнеров, которые им следуют [3, с. 86]. Механизмы принуждения к исполнению норм различны для формальных и неформальных правил.

За нарушение неформальных правил, которые сложились на основе ценностей и норм, людей ждут санкции – персональные, реализуемые пострадавшей стороной, или коллективные, реализуемые

группой, куда входит нарушитель. Последние санкции выражаются либо в социальном осуждении (потеря репутации), либо в исключении из группы (остракизм). Эти санкции очень действенны, когда человек не может прожить без группы.

Представителям разных групп свойственны разные ценности, знания, структура экономических отношений, ментальные модели. Поэтому способы принуждения к исполнению одних и тех же неформальных правил могут различаться, а в некоторых случаях даже быть противоположными.

Чем прочнее и интенсивнее социальные связи, тем действеннее такие санкции и соответственно тем сильнее влияние неформальных правил.

Определение неформальных правил в бюджетной системе страны значительно затруднено, так как она представлена многогранной структурой и множеством высокопоставленных чиновников.

Кроме признаков нелегальности, неформальные правила содержат и другие, в какой-то степени схожие с формальными правилами признаки:

– это правило не общего, но группового поведения, так как там закладываются варианты поведения членов группы (партии) в определенной ситуации

или при наличии социально-экономической обстановки;

– целевое назначение правила, т. е. указание, как должна вести себя та или иная группа в процессе решения вопроса о бюджете, каковы должны быть приоритеты при голосовании по вопросам образования, распределения и использования централизованных фондов денежных средств.

Как правило, как уже говорилось, к неформальным правилам относится коррупционная структура, но не только она: существуют также некоторые кодексы «чести». Охарактеризовать подобные кодексы можно следующим образом: это правила, нигде не прописанные, но выполняемые всеми членами группы. Например, если говорить о рассмотрении и принятии федерального бюджета, то это является прерогативой Государственной думы. Государственная дума состоит из определенного количества депутатов, представляющих различные партии и фракции. Каждая из этих партий имеет свою позицию и отстаивает ее, а также имеет свое представление о структуре доходной и расходной баз федерального бюджета. Каждый член партии просто обязан отстаивать позицию своего лидера и своей партии. Неследование данному правилу влечет за собой исключение из партии, тем самым лишение определенного статуса.

Если же говорить о правилах, связанных с коррупцией, то это, как уже и говорилось, так называемая процедура «откатов». Помимо государственных структур, так уж повелось в России со времен перестройки, государством «управляют» некие неформальные, а иногда и преступные группировки. Скопление капитала в этих группировках нередко превышает капитал, собранный в бюджете того или иного уровня бюджетной системы. Связано это с временами тотальных дефицитов бюджетов. Так, например, при превышении расходной части бюджета муниципального образования над его доходной необходимо финансирование дефицита. И не всегда законных (формальных) методов достаточно, часто прибегают к «черному капиталу». Соответственно власть этих структур может превосходить власть легитимную и влиять на все процессы, происходящие в данном муниципальном образовании. Неследование правилам данных структур, несомненно, влечет за собой определенные последствия, и не всегда обходится только снятием с должности, чаще применяются более жесткие меры: пытки, издевательства над родственниками, убийства.

По мере развития общества социальные связи между людьми слабеют. Тогда резко увеличиваются издержки коллективных действий; каналы, по которым передается информация о нарушителе, становятся менее действенными; отношения перестают быть столь же безальтернативными, как в случае плотных социальных связей (у нарушителя правил, подвергнутого ostracismu, появляется возможность

наладить новые социальные и экономические связи вне отвергнувшей его группы).

В такой ситуации стимулы к нарушению неформальных правил возрастают, и все более важную роль начинают играть формальные правила, санкции за нарушение которых носят организованный характер и не зависят от социальных связей. Поскольку аппарат реализации таких санкций допускает большую отдачу, то сравнительными преимуществами в их осуществлении обладает государство. Именно оно устанавливает и формальные правила, и санкции за их нарушение. Западные экономисты предлагают систему контроля за соблюдением правил рассматривать в виде таблицы с исследованием различных типов правил для субъектов, санкций за нарушение правил и системы принуждения к соблюдению правил. Представим систему контроля за соблюдением правил, исходя из ранее рассмотренных классификаций правил, предложенных В. Ванбергом, и нашей классификацией (табл. 2).

Рассмотрим более подробно данную таблицу применительно к бюджетной системе страны.

Первая сторона – актор. Как и в любой системе, будь то социальная, финансовая или бюджетная система, первой стороной будет человек, а точнее, чиновник, работающий в данной системе. У каждого человека существуют свои собственные моральные и этические нормы, существует своя система ценностей, и именно от этого зависит работа в системе данного чиновника. Если у служащего высокие моральные ценности, исполнение обязанностей будет четко скоординировано в соответствии с законодательством и должностными обязанностями. Как правило, при мелком нарушении и обходе какого-либо формального правила у чиновника будут возникать собственные внутренние санкции (угрызения совести) за содеянное. Система принуждения, как правило, для таких людей не нужна: они сами следят за своими поступками. Соответственно, если в бюджетной системе работают только подобные акторы, о возникновении неформальных взаимоотношений и неформальных правил и речи быть не может. Очень часто складывается другая картина, когда чиновники злоупотребляют своими полномочиями, и как раз в этих условиях и создается система неформальных правил или неформальный институт взаимодействия с другими акторами. Ведь главная роль, которую играют институты в обществе, заключается в уменьшении неопределенности путем установления устойчивой структуры взаимодействия между людьми, лимитирующей выбор вариантов поведения. В этом аспекте любой институт рассматривается как результат власти: правила устанавливаются людьми, выражают их интересы, реализуются посредством принуждения. Механизм установления, обеспечения и соблюдения правил становится компонентом институциональной структуры общества, если правила выполняют функцию ограничений и являются действующими.

Таблица 2

Система контроля за соблюдением правил в бюджетной системе

<i>Сторона, осуществляющая контроль</i>	<i>Правила</i>	<i>Санкции за нарушение правил</i>	<i>Система принуждения к соблюдению правил</i>
<i>Первая сторона:</i> актор.	Личные правила (собственные моральные и этические нормы), сетевые правила, косвенные правила.	Внутренние санкции, зависящие от норм морали (угрызения совести), санкции, принятые в группе.	Самоконтроль, исключение из группы.
<i>Вторая сторона:</i> другие акторы – участники взаимодействия.	Неформальные правила (легальные и коррупционные).	Санкции, осуществляемые второй стороной единолично.	Обещания, лежащие в основе контракта.
<i>Третья сторона:</i> а) социальная группа (окружение); б) организация; в) государство.	Личные правила, принятые в социальной группе. Внутренние правила организации, правила распределения, прямые и косвенные правила. Государственные законы, формальные контракты.	Санкции, осуществляемые социальной группой. Система принуждения, принятая в организации и осуществляемая ею. Государственная система принуждения.	Неформальный контроль со стороны социальной группы. Система контроля, принятая в организации. Система права.

Второй стороной являются другие акторы (участники взаимодействия). При взаимодействии нескольких акторов нередко возникают неформальные контракты или неформальные договорные отношения. Как мы уже говорили, роль института, а соответственно и роль первой стороны (актора), заключается в уменьшении неопределенности. При сотрудничестве двух сторон по неформальным нормам эту неопределенность можно уменьшить еще в несколько раз, ведь не секрет, что при распределении бюджетных ресурсов или при проведении конкурсов за определенную плату все неопределенности просто исчезают. Для второй стороны доступной становится та информация, которая не доступна всем другим акторам. Как известно, что тот, кто владеет информацией, тот «владеет миром», в нашем случае – ограниченными бюджетными ресурсами. В подобной ситуации возникает так называемая асимметричность информации, когда одной стороне доступна информация в том объеме, в котором она не доступна другим членам общества.

Третьей стороной являются окружение или социальная группа, организация, государство. Каждая из этих групп устанавливает свои собственные нормы, санкции за нарушение этих норм и, конечно же, систему принуждения к соблюдению этих норм.

Окружение актора очень часто влияет на его поступки, под воздействием давления и при определенных обстоятельствах служащий может престу-

пить формальную норму и вступить во взаимодействие с неформальным институтом, причем контроль за соблюдением или выполнением данного действия осуществляется со стороны социальной группы. Не всегда можно вступить в противоречие с данной группой, так как санкции у подобного окружения весьма жесткие. Как правило, такими группами являются криминальные или преступные группировки.

Организация также влияет на актора, ведь в каждой системе существуют свои внутренние правила «игры», тот кто их не выполняет, лишается поддержки со стороны организации или просто из нее исключается. Как правило, внутри организации очень редко возникает исполнение неформальных правил. В большей степени здесь существуют неформальные контракты между сотрудниками организации. Поддержав одного актора, другой актор заручается его поддержкой в следующий раз.

Государство предъявляет свои собственные правила, санкции за нарушение этих правил, а также систему принуждения к соблюдению этих правил.

Классическое определение государства, данное М. Вебером, включает: во-первых, закрепление насилия лишь за одной организованной группой, в то время как другие эффективно устранены или нейтрализованы; во-вторых, применение насилия в рамках такой монополии исключительно на основе легитимности [2, с. 648].

Д. Норт дает другое определение государству, он рассматривает его как «организацию, обладающую сравнительными преимуществами в осуществлении насилия, которые распространяются на определенный географический район и выражаются в способности облагать налогом население данного района» [6, с. 50].

В соответствии с моделью М. Олсона, государство может рассматриваться как «стационарный бандит», который контролирует определенную территорию и насильственным образом отбирает у жителей часть доходов в виде налогов. «Если грабежи и кражи государством монополизированы, жертвы начинают инвестировать и увеличивать свой капитал, а «оседлый бандит» за счет налоговых поступлений – финансировать общественные блага» [4, с. 392].

В действительности бюджетная система основывается на изъятии у других хозяйствующих субъектов определенной части дохода, несмотря на то, что само государство также является неким хозяйствующим субъектом, закладываящим в цену товара, услуги свой централизованный фонд в виде НДС, акцизов и пошлин. Соответственно у хозяйствующих субъектов возникает неизбежное желание либо уклониться от этого изъятия, либо сократить его. Отсюда возникают неплатежи в бюджет, отсюда взятки и т. д. Но речь идет не только о взаимоотношениях между субъектами хозяйствования и государством, но и о взаимоотношениях в самой бюджетной системе.

Неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленных Бюджетным кодексом порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации признается нарушением бюджетного законодательства, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения.

К нарушителям бюджетного законодательства могут быть применены следующие меры [1, с. 192]:

- предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса;
- блокировка расходов;
- изъятие бюджетных средств;
- приостановление операций по счетам в кредитных организациях; наложение штрафа;

– начисление пени.

Санкциями за нарушение бюджетного законодательства может служить как административная, так и уголовная ответственность.

Итак, применение и развитие правил неотделимо от реализации поддерживающих эти правила санкций и их эволюция. Говоря о правилах и санкциях, мы говорим об их применении в институтах.

В заключение можно сказать, что бюджетная система на всех уровнях должна быть обеспечена достаточным набором формальных правил, четко прописанных в законодательных актах и не противоречащих друг другу. Изменение в законодательстве РФ не должно возвращать страну к старой системе, к старым методикам. В действующих правилах бюджетной системы не должны быть использованы «плохие» неформальные правила – и именно по этой причине их необходимо идентифицировать, изучать последствия от их использования. Система контроля за соблюдением правил и норм в бюджетной системе должна быть направлена на исключение неформальных контактов, оказывающих негативное воздействие на бюджетную систему РФ

Литература

1. Бюджетный кодекс РФ. – М.: Юрист, 2008.
2. Вебер, М. Политика как призвание и профессия. Избранные произведения / М. Вебер. – М., 1989.
3. Кузьминов, Я. И. Курс институциональной экономики: институты, сети, транзакционные издержки, контракты: учебник для студентов вузов / Я. И. Кузьминов, К. А. Бендукидзе, М. М. Юдкевич. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. – XL.
4. Олсон, М. Институциональные изменения, рассредоточение власти и общество в переходный период: лекарства от коррупции, распада и замедления темпов экономического роста / М. Олсон // Возвышение и упадок народов. Экономический рост, стагфляция, социальный склероз: [пер. с англ.]. – Новосибирск: ЭКОР, 1998.
5. Шабашев, В. А. Неформальный институт административно-силового давления на субъектов малого предпринимательства / В. А. Шабашев, Н. Ю. Куракова. – Кемерово: КемГУ, 2006.
6. Vanberg, V. Rules and Choice in Economics / V. Vanberg. – L., 1994.