

8. Ткаченко Л. Вплив демографічних процесів на розвиток системи пенсійного забезпечення в Україні / Л. Ткаченко // Вісник Пенсійного фонду України. – 2008. – № 4. – С. 24–27.

9. Гайдар Е. І. Богатые и бедные. II. История пенсий. Становление и кризис системы социальной защиты в современном мире [Электронный ресурс] / Е. Гайдар. – 2003. – № 10. – Режим доступа: <http://magazines.russ.ru/vestnik/2003/10/gaid2.html>.

10. Мосейко В. Генезис пенсионных систем как проявление социальной функции государства [Электронный ресурс] / В. Мосейко. – Режим доступа: <http://www.rusrand.ru/Doklad5/Moseiko.pdf>.

11. Федотов А. История возникновения пенсионных систем в зарубежных странах / А. Федотов // Труды ИСА РАН. – 2006. – № 23. – С. 308–316.

12. Rimfingher G. Welfare policy and industrialization in Europe. America and Russia / G. Rimfingher. – John Wiley & Sons. – 1971. – P. 16.

13. Wilensky H. The welfare state and equality. Structural and Ideological roots of public expenditure / H. Wilensky. – University of California Press. – 1975.

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ НАЛОГОВЫХ ОТНОШЕНИЙ В УКРАИНЕ

Веткин А.С., к.т.н.

Институт экономики промышленности НАН Украины

Чтобы разработать обоснованные рекомендации по реформированию налоговой системы Украины, нужно выявить причины ее неэффективности. Для этого необходимо исследование реального поведения субъектов налоговых отношений в широком их понимании (представителей высших эшелонов власти, налоговых администраций, различных категорий налогоплательщиков и т.д.) в рамках институциональной теории.

Анализ налоговых отношений в Украине позволяет прийти к следующим выводам.

Законодательство в Украине в целом и налоговое законодательство, в частности, подменено системой неформальных институтов, которые в действительности регулируют трансакции, связанные с уплатой налогов. Фактически речь идет о сложившемся плохом институциональном равновесии, в условиях которого все участники налоговых отношений предпочитают не исполнять законы, а следовать неформальным правилам, поскольку это позволяет увеличить их полезность. Данные правила заключаются в следующем.

В условиях слабких ограничений, связанных с такими особенностями политического процесса в Украине, как неразвитость демократии, низкая политическая культура и высокая терпимость избирателей к невыполнению предвыборных обещаний и нарушениям законодательства, рациональное поведение политиков предполагает: 1) действия в основном не в интересах широких слоев избирателей, а в собственных интересах, что означает тесное неформальное сотрудничество с крупным бизнесом, а также с чиновниками, оказывающими им политическую поддержку (финансирование политической деятельности, «административный ресурс» и т.д.); 2) увеличение личного благосостояния за счет доходов от собственного бизнеса и коррупции. В налоговых отношениях такое поведение политиков означает следующее.

1) Переложение налогового бремени в основном на широкие слои населения путем предоставления различных льгот и преференций налогоплательщикам, «близким» к власти, т.е. крупному бизнесу, наряду со снижением объема льгот малому и среднему бизнесу и физическим лицам.

2) Сохранение таких особенностей налогового законодательства, как высокая сложность и затраты, связанные с налоговым администрированием, нечеткость и неоднозначность многих норм, включая механизмы контроля и принуждения к их исполнению. некоторых лазеек, обеспечивающих возможность безрискового ухода от налогов для крупного бизнеса (с помощью оффшоров, конвертационных центров и т.д.), а также жесткость санкций за нарушения налогового законодательства налогоплательщиками и налоговыми инспекторами. Дискреционный характер налогового и смежного законодательства создает условия для принятия политиками, а также налоговыми и иными правоохранительными и судебными органами многих решений на свое усмотрение и возможность за счет этого влиять на поведение как налогоплательщиков, так и налоговых инспекторов.

Институциональные особенности политического процесса и дискреционный характер налогового и смежного законодательства позволяет политикам не соблюдать законы и не требовать этого от налоговых инспекторов, а устанавливать неформальные правила, регулирующие их отношения, и добиваться их выполнения. Эти неформальные правила предписывают налоговым инспекторам собирать налоги не в соответствии с законом, а в соответствии с текущими потребностями политиков. Кроме того, перед налоговыми инспекторами ставится задача сбора с налогоплательщиков неформальных платежей, необходимых для финансирования политической деятельности и удовлетворения личных потребностей политиков, находящихся у власти. Потребности политиков в этих платежах (их соотношение и распределение во времени) зависят от ряда обстоятельств: состояния

экономики, стадии политического цикла, протестных настроений избирателей, решений относительно объемов перераспределения средств бюджета в пользу самих политиков и близких к ним бизнес-групп и т.д.

Задачи сбора налогов и неформальных платежей решаются в основном за счет широких слоев населения и бизнесменов, не входящих в группу, находящуюся у власти. Компаниям, принадлежащим самим политикам и сотрудничающим с ними представителям крупного бизнеса в процессе налогового администрирования представляются различные законные и незаконные преференции (возможности ухода от налогов, первоочередное возмещение НДС, оторочки налоговых платежей, списания и реструктуризации задолженностей и т.д.).

Налоговые органы также могут использоваться политиками для борьбы с экономическими и политическими конкурентами и для присвоения активов (недвижимости, компаний).

Политики в отношениях с налоговыми инспекторами имеют достаточно возможностей принудить их действовать в соответствии с изложенными правилами, а налоговые инспектора заинтересованы их соблюдать в связи со следующим.

Политики являются принципалами налоговых инспекторов, т.е. могут назначать их, снимать с должности, контролировать, применять санкции, обеспечивают их ресурсами и т.д.

В обмен на соблюдение данных правил и выполнение поставленных задач политики обеспечивают налоговым инспекторам продвижение по службе, возможность присваивать себе часть коррупционных вознаграждений и прикрывают их незаконную деятельность. И наоборот, при невыполнении данных неформальных правил и текущих распоряжений политики, учитывая дискреционный характер налогового и смежного законодательства, а также то, что налоговые инспекторы в действительности совершают многочисленные правонарушения, могут в любой момент применить к ним жесткие формальные санкции.

В том, что в налоговых отношениях действуют данные неформальные правила, заинтересованы, прежде всего, налогоплательщики, входящие в группы специальных интересов, находящиеся у власти. За счет многочисленных законных и незаконных налоговых преференций они получают дополнительные доходы и значительные конкурентные преимущества.

Однако данные неформальные правила вынуждены соблюдать и другие категории налогоплательщиков. Во-первых, дискреционный характер налогового законодательства дает налоговым инспекторам возможность принудить их платить налоги не в соответствии с законом (авансом, в процентах от валового дохода, не показывать убытки, не требовать бюджетных возмещений в установленные законом сроки и т.д.), а также платить взятки за то,

чтобы снизить транзакционные издержки, связанные с выполнением налогового законодательства (избежать дополнительных проверок, не подвергнуться санкциям за ошибки, в спорных ситуациях или за мнимые правонарушения и т.д.). Во-вторых, они вынуждены нарушать налоговое законодательство чтобы иметь возможность конкурировать с «близкими к власти» хозяйствующими субъектами, которые кроме налоговых, имеют и другие преференции коррупционного характера (преимущественный доступ к госзакупкам, ресурсам, распределяемым государством, различные эксклюзивные права и т.д.). Последнее позволяет налоговым инспекторам «добирать» с них требуемые формальные и неформальные платежи в процессе плановых и внеплановых проверок. В конечном счете эти налогоплательщики обычно остаются неконкурентоспособны в сравнении с «близким к власти» хозяйствующими субъектами. Однако изменить ситуацию они не могут и продолжают действовать по тем же правилам, либо вынуждены прекращать хозяйственную деятельность.

Для изменения ситуации необходимо создать у политиков реальные стимулы к проведению налоговой политики в интересах широких слоев избирателей и безусловному соблюдению законов. Меры, которые могли бы способствовать решению данных проблем, хорошо известны, но их быстрая реализация при нынешнем состоянии общества проблематична.

Следует снизить влияние политиков на деятельность налоговых органов, увеличить стимулы к соблюдению законодательства представителями налоговых органов, обеспечить более эффективный контроль и более жесткие санкции за их участие в коррупции.

Изменения налогового законодательства должны обеспечивать снижение уровня дискреционных полномочий налоговых органов; а также существенное повышение справедливости налоговой системы, что может способствовать росту уровня налогового согласия.

Важным направлением борьбы с коррупцией может быть также реорганизация налоговой службы на принципах полуавтономии.