

Т.В. МЕРКУЛОВА, к.э.н., доцент,
Харьковский национальный университет им. В.Н. Каразина

ФОРМАЛЬНЫЙ И НЕФОРМАЛЬНЫЙ ИНСТИТУТЫ НАЛОГА: ВЗАИМОСВЯЗИ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

Налоговые проблемы не являются объектом пристального внимания институционального направления экономической теории, которое фокусирует исследования на контрактных отношениях, обменах и трансакционных издержках, правах собственности и других традиционных сферах интересов. Хотя доминирующей концептуальной основой в исследованиях, посвященных налогообложению, является, по-прежнему, неоклассическая школа, следует отметить ряд интересных работ по институциональному осмыслению проблем налогообложения, которые особо актуальны для постсоциалистических стран [1, 2]. Однако, несмотря на активизацию институциональных исследований в налоговой сфере, понятийный аппарат институциональной налоговой теории нуждается в дальнейшей разработке, что позволит продвинуть анализ эволюционных закономерностей такого важнейшего института, как налог.

В задачи исследования входило: институциональный анализ соотношения понятий налога и налогообложения, раскрытие содержания формального и неформального институтов налога, их внутренней структуры, взаимосвязей и противоречий.

В дефинициях, относящихся к сфере налоговых отношений, доминирует финансовый подход. Это нетрудно проследить по многочисленным определениям налога, которые трактуют налог, прежде всего, как платеж, а различия сводятся, в основном, к таким признакам, как характер отчуждения, целевое назначение, возвратность и эквивалентность этого платежа [3 - 5]. Аналогичная ситуация имеет место и в трактовке налогообложения, под которым понимается совокупность экономических и организационно-правовых отношений, которые представляют собой одностороннее, безэквивалентное, принудительное изъятие

части доходов физических и юридических лиц в общегосударственное пользование.

С позиций институциональной теории соотношение между налогом и налогообложением представляется как соотношение нормы и механизма ее поддержания. Следует отметить, что среди существующих в литературе дефиниций института есть такие, которые используют норму как самодостаточную сущность, есть и такие, которые определяют институт через собственно норму и поддерживающий ее механизм (подробно этот аспект понятия института рассмотрен Г.Б. Клейнером [6]).

Согласно последней трактовке налог и налогообложение представляют собой составные части одного института, который с равным основанием можно называть институтом налога или институтом налогообложения.

Если придерживаться мнения о самодостаточности нормы для определения института, то налогообложение как механизм, обеспечивающий реализацию и устойчивость данной нормы, хотя непосредственно и выносится за дефиниционные рамки налога, но подразумевается: «... употребление в определении института термина «норма» в сочетании с упоминанием ее устойчивости ... уже подразумевает определенную укорененность данной нормы в обществе, независимо от того, можно ли вычленивать, идентифицировать и явно описать механизмы поддержки данной нормы и, следовательно, отвечает сути понятия «институт» [6, с.5].

Таким образом, независимо от того, используется ли понятие института как «бинарное» (норма + механизм) или «моно» (только норма), налогообложение представляет собой имманентную часть института налога, является подсистемой его внутренней структуры.

Рассмотрим сначала формальный институт налога, под которым мы будем понимать систему правовых норм, упорядочивающих налоговые отношения экономических агентов друг с другом и с государством. Подчеркнем, что налоговые отношения, т.е. отношения по поводу уплаты налогов, возникают не только непосредственно между государством и налогоплательщиками, но и между самостоятельными агентами, при этом агентами могут выступать предприятия, граждане, налоговые инспекторы и другие участники экономической жизни. Примером отношений, которые обусловлены уплатой экономическими агентами налогов, является обмен необходимыми для налоговых расчетов и отчетности документами, среди которых можно назвать как специфические формы (налоговые накладные по НДС), так и другие документы, подтверждающие доходы и расходы и выполненные в соответствии с требованиями налогового учета.

Формальный институт налога представлен системой следующих норм и правил:

- собственно налог как норма отношений между экономическими агентами и государством по поводу финансирования его деятельности по предоставлению общественных благ;

- механизм начисления налогового платежа, который включает порядок определения налогооблагаемой базы, льготы, ставку налога, налоговый период, правила налоговых расчетов и определения суммы налогового обязательства;

- механизм взимания, определяющий порядок изъятия начисленного налогового платежа и предусматривающий метод изъятия, сроки уплаты, лиц, ответственных за перечисление платежей в бюджет;

- механизм обеспечения соблюдения правил и норм налогового законодательства.

Механизм, поддерживающий норму, т.е. налог в его конкретной форме, – это совокупность трех составляющих, которые, в свою очередь, сами являются механизмами начисления, взимания налога и

обеспечения соблюдения правил. Именно эту систему механизмов, обеспечивающих реализацию и устойчивость налога как нормы, будем называть налогообложением, или механизмом налогообложения.

Рассмотрим подробнее элементы внутренней структуры формального института налога. Эти элементы различаются, прежде всего, устойчивостью. Наблюдаемое разнообразие и изменения налоговых норм относятся, главным образом, к поддерживаемому механизму, т.е. к налогообложению, и в меньшей степени к самой норме – налогу.

1. Налог выступает в конкретных формах, которые отличаются субъектом и объектом налога, т.е. тем, кто является его плательщиком, и тем, что облагается налогом. Представляется целесообразным выделить только эти два признака, определяющие форму, в которой существует данная норма. Исторически доказана жизнеспособность таких форм, как налоги на доходы, налоги на расходы (потребление) и налоги на имущество и капитал. Устойчивость выделенных форм налога обуславливается, прежде всего, устойчивостью форм объекта. Следует подчеркнуть, что механизмы, поддерживающие данные формы налогов, имеют существенные межстрановые различия, претерпевали более или менее значительные изменения во времени, эволюционировали, с одной стороны, сохраняя некоторые национальные особенности, а с другой стороны, приобретая определенные унифицированные черты.

Субъект налога является вторым институтообразующим признаком налога как нормы. Именно этот признак обеспечивает ее «радиус действия», очерчивает экономических агентов, которые могут быть охвачены данной нормой, т.е. носителей института.

Классификация по субъекту выделяет следующие устойчивые формы: налоги на физических лиц и налоги на юридических лиц. Исторически первая форма является более древней, а вторая начала формироваться в связи с появлением экономических субъектов, образованных слиянием капиталов.

2. Механизм начисления налогового платежа является частью общего механизма поддержки налога в его конкретной форме. Если формы, в которых выступает налог, как мы отмечали выше, являются устойчивыми нормами, то правила определения облагаемой базы и налоговых расчетов, ставки, льготы и другие элементы механизма начисления отличаются гораздо большей изменчивостью во времени и пространстве. Несмотря на определенную тенденцию к унификации налогообложения и развитию процессов глобализации, которые охватывают и налоговую сферу, существенные различия в этих элементах формального института налога сохраняются между странами. Достаточно привести в качестве примера последние изменения в подоходном налоге с граждан в Украине, которая вслед за Россией ввела пропорциональные ставки в то время, как традиционно во всех странах используются для этой формы налога прогрессивные ставки.

3. В механизме взимания налога можно выделить ключевое звено – метод изъятия. В процессе эволюции сформировались три его устойчивые формы: взимание по декларации, по кадастру и у источника. Следует отметить, что налоговая практика не доказала безусловное преимущество какой-либо одной формы, и в настоящее время типичным является сосуществование всех трех форм во всех странах.

Механизм взимания в определенной мере предопределяет организацию взимания, в т.ч. и лиц, ответственных за изъятие налоговых платежей. Однако наряду с устойчивостью форм взимания следует отметить разнообразие и эволюцию способов организации сбора налоговых платежей.

С начала 90-х годов в Украине происходят значительные изменения в механизме взимания налогов, при этом они не отличаются последовательностью и преемственностью. В период социалистической экономики доминирующим было взимание у источника. Во время налоговых реформ середины 90-х годов, когда претерпело значительные изменения налогообложение доходов физических и юридических лиц,

сфера влияния такой формы изъятия налогового платежа, как взимание по декларации, была значительно расширена. Декларирование налогооблагаемой базы и самостоятельно начисленной суммы налогового обязательства было введено в налогообложении доходов граждан, добавленной стоимости, прибыли предприятий, акцизном сборе и других налогах. При этом взимание у источника было сохранено при обложении главных видов доходов граждан, таких, как оплата труда по основному и дополнительным местам работы, дивиденды и некоторые другие виды фиксированных доходов.

Взимание по декларации, не свойственное механизму налогообложения социалистического периода, было имплантировано в формальный институт налога в Украине без учета эффекта предшествующего развития, который выражался в неподготовленности граждан к быстрому переходу на данный метод изъятия.

Трансплантация декларирования доходов, свойственного развитой рыночной экономике, на отечественную экономическую почву происходило достаточно болезненно и для налогоплательщиков, и для государства и сопровождалось увеличением транзакционных издержек налогообложения. Налогоплательщики, не имеющие соответствующих навыков налогового поведения, непредумышленно нарушали правила налогообложения и несли дополнительные затраты в виде неизбежных налоговых издержек и в виде штрафов.

Вместе с тем, распространилась практика намеренного сокрытия доходов, в результате чего государство недополучало значительные суммы в бюджет и вынуждено было увеличивать расходы на контроль за соблюдением налоговых правил. Трансплантация формы изъятия по декларации в сочетании с неразвитым механизмом обеспечения соблюдения налоговых норм в Украине способствовала массовому нарушению правил и распространению оппортунистического поведения налогоплательщиков.

Период с конца 90-х годов до 2004

года характерен определенными признаками укоренения данной нормы (декларирования доходов): составлен реестр плательщиков – физических лиц, представление декларации о доходах в налоговые органы, документальное подтверждение доходов и расходов приобрело черты рутинных действий и т.д.

Однако в 2004 году в подоходном обложении граждан изъятие у источника было вновь актуализировано, и сфера действия данной формы значительно расширена. Фактически взимание по декларации было оставлено только для физических лиц, занимающихся предпринимательской деятельностью. Все виды фиксированных доходов должны с 2004 года облагаться у источника, при этом было значительно увеличено число лиц - налоговых агентов, как они называются в Законе о налогообложении доходов физических лиц. На них возложена ответственность за удержание налогового обязательства. Фактически таким путем государство признало, что трансакционные издержки взимания налога по декларации слишком велики для него в условиях массового уклонения от налогов, и попыталось переложить часть своих издержек на экономических агентов. Однако, как показал 2005г, расширение сферы действия формы взимания у источника не было обеспечено поддерживающими мерами – элементами механизма взимания, что привело к ее отторжению в ряде ситуаций.

Навыки налоговой культуры, стереотипы налогового поведения, предусматривающие укрепление таких привычек, как учет доходов и расходов, их подтверждение, изучение налогового законодательства, своевременное представление налоговой отчетности, которые начали формироваться в среде украинских налогоплательщиков, могут оказаться невосстребованными в условиях тотального изъятия подоходного налога у источника и, не успев закрепиться в налоговом поведении, ослабеют и атрофируются. Таким образом, опять будет обеспечен эффект предшествующего развития – зависимость от метода изъятия у источника, который порождает одновременно две негативные тенденции

налогового поведения: законопослушный, но пассивный тип налогоплательщика и оппортунистический тип, который можно удерживать от уклонения от налогов только данным методом изъятия и жестким контролем. Очевидно, что первый тип не соответствует рыночной экономике, а второй требует высоких трансакционных издержек обложения.

Понятны причины, спровоцировавшие меры по расширению сферы действия взимания у источника, главной из которых является расширение оппортунистического типа налогового поведения, однако вряд ли такая логика изменения формы изъятия эффективна с учетом эволюционного и поведенческого аспектов формирования института налога.

4. Механизм обеспечения соблюдения правил является важнейшим элементом институциональной структуры. Он предметно рассматривается в рамках теории контрактов и экономической теории контрольно-надзорной деятельности государства [7 - 9].

Теория контрактов выделяет два принципиальных подхода к обеспечению выполнения соглашений: самовыполнение и использование третьей стороны. Самовыполняющимися называют такие контракты, выполнение которых обеспечивается непосредственно его участниками [7, с.36]. Самовыполняемость в контрактных отношениях отличают от саморегулирования, под которым в буквальном смысле понимается принятие экономическим агентом на себя определенных ограничений без внешнего принуждения. В более узком смысле саморегулирование означает регулирование взаимодействия экономических агентов без вмешательства государства путем создания специальных организационных структур, которым агенты делегируют часть своих прав [9, с. 129 - 130]. В таком понимании саморегулирование является одной из форм использования третьей стороны при обеспечении условий контракта, в качестве которой, вообще говоря, не обязательно выступает государство.

Экономическая теория контрольно-

надзорной деятельности государства рассматривает обеспечение соблюдения агентами правил, регулирующих хозяйственную деятельность, как одну из форм присутствия государства в экономике. Ее необходимость обосновывается существованием внешних эффектов (экстерналий), порождаемых взаимодействием экономических агентов.

К сожалению, выводы теории контрактов относительно обеспечения соблюдения правил не могут быть непосредственно применены к налогообложению, т.к. отношения между государством и экономическими агентами по поводу уплаты налогов не являются контрактными отношениями в строгом смысле. Вместе с тем, есть основания для проведения определенных аналогий между элементами механизма обеспечения соблюдения норм в контрактных и налоговых отношениях. Так, можно говорить о саморегулировании последних как о добровольной уплате налога экономическими агентами, причем добровольность не обязательно обеспечивается угрозой наказания, которая является неотъемлемым элементом механизма обеспечения соблюдения налоговых правил. Люди платят налоги не только под принуждением, но под влиянием и других причин, среди которых: религиозные мотивы (отдать кесарю - кесарево), общие соображения гуманизма и социальной справедливости, признание эффективности деятельности государства по предоставлению общественных благ и, в целом, эквивалентности взимаемых налогов и выгод, которые дает гражданство в данном государстве. То, насколько действенным может быть саморегулирование как элемент механизма налогообложения, зависит от общественной морали и нравственности, определяющих общую систему ценностей, от степени зрелости наиболее общих социальных институтов.

Положения и выводы экономической теории контрольно-надзорной деятельности государства могут найти непосредственное применение при рассмотрении механизма обеспечения соблюдения налоговых правил. Контроль и надзор за

соблюдением налогового законодательства государство возлагает на налоговых инспекторов, которые должны наблюдать за поведением плательщиков, идентифицировать нарушение и нарушителя правил, соотнести нарушение с санкцией, применить санкцию к нарушителю или передать это другому органу, например, суду.

В теории контрольно-надзорной деятельности государства выделяют следующие технологии наказания, различающиеся порядком применения санкций [8, с. 104]:

1 – применение санкции осуществляется инспектором сразу после определения санкции, а потом происходит подача апелляции и признание санкции обоснованной или необоснованной органом, улаживающим конфликт, например, судом;

2 – подача апелляции предусмотрена после определения санкции, далее идет разбор конфликта и применение либо отмена санкции улаживающим органом.

Ответственность инспектора возникает только при первой технологии, вторая фактически переносит ее на субъекта, который рассматривает апелляцию и принимает окончательное решение, т.е. на суд или вышестоящий орган. В [8] показано, что в рамках первой технологии у инспекторов существуют достаточно сильные стимулы к наложению максимального количества небольших санкций, которые агенты будут пытаться обменивать на взятки меньшего размера. Стимулы к подкупу инспекторов сохраняются у агентов в случае небольших штрафов и при второй технологии, т.к. затраты по оспариванию санкции, например, судебные издержки, сопоставимы с ее величиной. Однако при значительных санкциях у агентов при этом порядке применения санкции исчезает заинтересованность в подкупе инспекторов, т.к. судебные издержки малы по сравнению с наложенным штрафом.

Данные выводы вполне объясняют распространение в Украине практики массовых налоговых проверок, которые предусматривают относительно небольшие, «посильные» для экономических субъектов санкции. В [10] отмечается «... не зав-

жди виправдана захопленість контролюючих органів перевітками дотримання податкового законодавства та покаранням за невиконання його вимог» [10, с. 264]. При этом авторы считают эффективность этих действий крайне низкой по критерию суммы санкций.

Неформальный институт налога мы будем понимать как не оформленные на законодательно-нормативном уровне, но сложившиеся и реально действующие на практике нормы, правила и стереотипы поведения и взаимодействия, регулирующие налоговые отношения экономических агентов и государства.

Исследователи по-разному оценивают отношения и взаимосвязи между формальными и неформальными институтами. В [11, с. 50] приведены следующие формы взаимосвязи между ними:

- неформальные правила являются расширением, продолжением и дополнением формальных;
- неформальные нормы формируют и вносят изменения в формальные;
- неформальные правила замещают формальные;
- неформальные правила находятся в противоречии с формальными;
- неформальные правила определяют набор формальных.

В. Радаев выделяет три функции, которые выполняют формальные практики по отношению к неформальным: во-первых, они выступают ограничителями, сдерживающими неформальные нормы; во-вторых, они используются в качестве инструмента для стимулирования появления новых неформальных практик; в-третьих, они формируют язык риторики, который камуфлирует неформальные практики [1, с. 61].

Мы будем рассматривать вопрос о взаимосвязи между формальными и неформальными нормами применительно к налогообложению, поэтому, не претендуя на общность, выделим следующие основные типы отношений между ними:

- отношения дополнения: неформальные практики дополняют формальные налоговые правила;

- отношения соответствия: формальные правила адекватно подтверждены неформальными практиками и воплощены в социально одобренных стереотипах налогового поведения;

- отношения усиления: неформальные правила более строгие, чем формальные налоговые правила;

- отношения замещения: неформальные нормы замещают формальные;

- отношения противоречия: формальные и неформальные налоговые правила противоречат друг другу.

Данная типологизация отражает статическую картину, одномоментный срез, фиксирующий некоторое состояние формальных и неформальных норм по отношению друг к другу, но не дает представления об их временной связи. Динамический аспект взаимосвязи этих норм можно описать следующими типами:

- неформальные практики являются источником формирования и изменения формальных правил;

- формальные правила стимулируют появление и закрепление новых неформальных практик;

- неформальные практики вытесняют формальные нормы;

- формальные правила приводят к атрофированию неформальных практик.

На практике в Украине мы можем наблюдать все указанные типы отношений и взаимосвязей между формальными и неформальными налоговыми правилами. Одними из наиболее распространенных являются отношения дополнения, поскольку неформальные практики заполняют пустоты в формальном институциональном налоговом поле и упорядочивают взаимодействия агентов в тех ситуациях, которые обойдены законом. Формирующиеся в процессе налоговой практики походы к упорядочиванию этой неопределенности, не противоречащие законным нормам и носящие неформальный характер, могут приобретать определенный формальный статус, будучи зафиксированы в некоторых документах, например, в официальных разъяснениях и письмах налоговой инспекции.

Можно считать, что отношения ответственности сложились к настоящему времени между формальными нормами и неформальной практикой представления налоговой отчетности плательщиками – юридическими лицами. Своевременное представление отчетности в налоговые органы приобрело для них черты рутинной деятельности, существует как реальная норма поведения и выполняется большинством плательщиков, включая и тех, кто уклоняется от налога путем занижения облагаемой базы.

Динамический аспект взаимосвязи формальных и неформальных налоговых норм уже был проиллюстрирован выше на примере изменений в формах изъятия подоходного налога: расширение сферы действия метода изъятия у источника ведет к атрофированию стереотипа налогового поведения, связанного с декларированием доходов, что неизбежно отразится на формировании типа налогоплательщика.

Вытеснение формальных норм неформальными правилами может привести к их полному замещению, хотя в настоящее время для налогообложения характерно частичное замещение и формирование реальных ограничений в виде сложной системы неформального типа, в которую имплицированы формальные правила. В. Радаев называет такой процесс трансформации институтов деформализацией правил [1].

Общий вывод, который можно сделать на основании полученных результатов, заключается в том, что институциональный анализ налога и налогообложения означает переход на более фундаментальный уровень исследования налоговой проблематики. Рассмотрение внутренней структуры института налога, статического и динамического аспектов взаимосвязей формальных и неформальных налоговых правил позволяет анализировать закономерности развития этого института, его устойчивость и восприимчивость к изменениям. Результаты и выводы такого анализа необходимы для эффективного управления налогами и прогнозирования последствий налоговых реформ.

Литература

1. В. Радаев. Деформализация правил и уход от налогов в российской хозяйственной деятельности // Вопросы экономики. - 2001. - № 6. - с. 60 – 78.
2. В.М.Полтерович. Институциональные ловушки и экономические реформы// Экономика и математические методы. – 1999. - том 5, № 2. – с.3 – 20.
3. Курочкин В.В., Осетрова Н.И. К вопросу о понятии налога // Вестник ФА – 3(27) 2003. // [www.vestnik.fa.ru/3\(27\)2003/2.html](http://www.vestnik.fa.ru/3(27)2003/2.html).
4. Соколовська А.М. Податкова система України: теорія та практика становлення. – К.: НДСІ, 2001. – 372с.
5. Налоги и налогообложение/ Под ред. И.Г. Русаковой. – М.: Финансы, 1998. – 495с.
6. Г.Б.Клейнер. Особенности формирования экономических институтов в России // Экономика и математические методы. – 2003. - том 39, № 3. - с. 3 – 18.
7. А.Шаститко. Механизм обеспечения соблюдения правил (экономический анализ)// Вопросы экономики. – 2002. - №1. - с. 32 – 49.
8. В. Тамбовцев. Экономическая теория контрольно-надзорной деятельности государства// Вопросы экономики. - 2004. - №4. - с. 91 – 106.
9. П. Крючкова. Саморегулирование бизнеса как способ управления контрактными отношениями// Вопросы экономики. – 2001. - №6. - с. 129 – 143.
10. В.М.Мельник, Т.В. Аксьонова. Тінізація економічних оборотів в Україні та податкові важелі боротьби з нею// Бюджетно-податкова політика: теорія, практика, проблеми: Матеріали науково-практичної конференції. – Ірпінь: Національна академія ДПС України, 2004.– с. 263 – 265.
11. Коломієць Г.М. Невизначеність розвитку господарчих систем і їх реформування. – Харків: Видавничий центр Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. 2004. – 256с.

Статья поступила в редакцию 04.04.2005