

Марія ФІЛЬО

ІНСТИТУЦІЙНІ УМОВИ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРОТИДІЇ ПОДАТКОВИМ ВТРАТАМ

Досліджено теоретико-методологічні підвалини дефініцій “інститут” та “фіскальний інститут”. Розглянуто основні причини неефективності фіскальних інститутів та визначено причинно-наслідковий зв’язок неефективності фіскальних інститутів та тіньової економіки.

Зростання масштабів податкових втрат в межах національної економічної системи свідчить про неспроможність сучасного ринкового механізму до ефективного регулювання цього явища. Інституціональна система, яка існує в нашій державі, не забезпечує позитивну реалізацію економічних функцій суб’єктів господарювання, з одного боку, та держави – з іншого. Таким чином, формування ефективної інституціональної системи, здатної протидіяти податковим втратам, є актуальним завданням економічної науки та практики.

Вагомий внесок у розвиток інституціонального напрямку в економічній теорії доходів зробили зарубіжні та вітчизняні вчені, серед яких: С. Айвазова, В. Андрущенко, А. Аузан, Дж. Бюкенен, Ю. Валевич, Т. Веблен, А. Густав Шмоллер, Дж. Коммонс, Д. Найт, Д. Норт, А. Олійник, Е. Остром, Г. Пітерс, О. Соскін та ін. Разом з тим, особливості формування інституціональних умов організації протидії податковим втратам недостатньо висвітлені у науковій літературі.

Мета статті – дослідження теоретико-методологічних підвалин дефініції “інститут”, “фіскальний інститут” та визначення на цій основі інституційних умов організації протидії податковим втратам.

Теорія інститутів достатньо розроблена та вивчена науковцями і дослідниками, однак не існує єдиної точки зору щодо визначення змісту дефініції “інститут”. Так, нобелівський лауреат Дуглас Норт визначає поняття “інститут” як набір формальних правил, неформальних обмежень та механізмів їх примусового впровадження [1]. Також він зазначає, що інститут – це продукт свідомого вибору людей. Важливим є те, що формальні правила держава може змінити, а неформальні обмеження трансформуються дуже повільно, їх зміна може відбуватись в процесі тривалої суспільної еволюції (100–1000 років і більше). Зокрема, до формальних правил відносять сукупність політичних (законодавчих та юридичних), економічних правил і контрактів. Неформальні правила не можуть бути чітко визначеними. Це лише узагальнення закономірностей, які склалися в діючій практиці господарювання та були зумовлені раціональною логікою отримання.

Як зазначає О. Ю. Сидорович, вперше поняття інституту використав Т. Веблен, який зводив суть до [2, 135]:

- в ширшому розумінні:
 - 1) поширеного усвідомлення параметрів відносин між суспільством і особою та окремих виконуваних ними функцій;

БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ

- 2) системи життя суспільства, яке складається з сукупності діючих в певний час або у будь-який момент розвитку, переважаюча позиція або поширене уявлення про спосіб життя в суспільстві;
- у вужчому розумінні:
- 3) звичних способів реагування на стимули;
- 4) структури виробничого чи економічного механізму;
- 5) прийнятої в певний час системи суспільного життя.

Американський економіст Дж. Коммонс трактує інститути як норми права і вважає, що юридичні відносини, особливо у сфері обміну, є основою економічного розвитку [3]. Інший американський дослідник Е. Остром визначає інститути як "регулятори людської поведінки в ситуаціях, які керуються правилами, нормами та стратегіями [4]. На думку Г. Пітерса, інститут – це структурна характеристика суспільства та /або політики [5]. Ця структура може бути формальною (парламент, органи державної влади,

законодавство) або неформальною (мережа взаємодіючих організацій, набір правил).

Проведене дослідження даної тематики дає можливість зобразити за допомогою табл. 1 основні визначення інститутів, які даються науковцями.

Отже, більшість вчених вважають неформальні інститути екзогенною величиною, які не піддаються прямому впливу та можуть змінюватись лише як реакція на нові формальні інститути. Ефективні ринки з'являються тільки завдяки функціонуванню інститутів, які забезпечують зниження трансакційних витрат.

Згідно з Д. Найтом, інститути мають "двоїтий характер" [7]. З одного боку, вони мають суспільну користь, оскільки як державі, так і окремим індивідам існування інститутів вигідніше, ніж їхня відсутність. З іншого боку, інститути мають дистрибутивний ефект: вони по-різному розподіляють користь між індивідами.

Ю. Валевиц вказує, що інститути, як формальні, так і неформальні, виконують

Таблиця 1

Визначення змісту дефініції "інститут" різними вченими*

№	Автор	Визначення
1.	Д. Норт	Інститут – це набір формальних правил, неформальних обмежень та механізмів їх примусового впровадження
2.	Т. Веблен	Інститути – це принципи діяльності, стабільність та завершеність яких людина приймає практично без сумнівів
3.	Дж. Коммонс	Інститут – це система законів (або "природних прав"), в рамках яких індивіди діють як в'язні
4.	Е. Остром	Інститути – регулятори людської поведінки в ситуаціях, які керуються правилами, нормами та стратегіями
5.	Г. Пітерс	Інститут – це структурна характеристика суспільства та/або політики.
6.	А. Аузан	Інститут – сукупність, яка включає правило і зовнішній механізм примусу індивідів до виконання цього правила
7.	А. Олійник	Інститути – це сукупність формальних та неформальних обмежень, які забезпечують координацію дій індивідів в економічній, політичній та соціальній сферах.
8.	А. Густав Шмоллер	Інститут – це досить незалежний частковий порядок суспільного життя, спрямований на досягнення певної цілі, що забезпечує міцну основу для цілеспрямованої діяльності.

*Складено автором на основі [1; 2; 3; 4; 5; 14; 15; 16].

БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ

свої функції тільки тоді, коли підкріплені в суспільстві відповідними механізмами [8]. Під механізмами закріплення інститутів розуміють сукупність прийомів ідентифікації порушників “правил гри” і застосування санкцій до них. Закріплення інституційних обмежень здійснюється завдяки заходам зовнішнього та внутрішнього контролю. Зовнішній контроль здійснюється державою, а внутрішній – суб’єктами господарської діяльності.

Неформальні інститути виникають в процесі соціальної взаємодії. Вони являють собою “побічний ефект”, який виникає у відносинах влада – підпорядкування, тому неформальні інститути не потребують зовнішнього примусу, оскільки вони є “самопримусові”, – зазначає Д. Найт.

О. Соскін стверджує, що інституційна система (передусім розглядаючи її стосовно України) складається із таких важливих груп елементів: 1) Конституція, закони, постанови, нормативно-правові акти тощо; 2) монополія, конкуренція, мотивація, підприємницьке й інвестиційне середовище, ринкова інфраструктура; 3) кредитна, валютна і податкова системи, бюджет, механізми державного фінансового контролю, дозвільна система; 4) контрактні відносини між суб’єктами господарювання; 5) ділова етика, звичаї, традиції [9].

Інституційну структуру зобразимо за допомогою рис. 1.

Фінансово-економічний словник визначає термін “фіскальний” як такий, що стосується інтересів державної скарбниці (казни), зокрема пов’язаний зі збором податків, накопиченням фінансових ресурсів держави [10].

Відтак, ми схильні припустити, що фіскальні інститути – це: по перше, “правила гри” які закріплені в законах, нормативних актах, соціальних нормах; по-друге, органи державної влади, які регулюють та контролюють сплату податків, по-третє, традиції, звичаї та норми, які існують в державі щодо оподаткування. Отже, фіскальний інститут – це устрій, який існує в державі щодо реалізації її фіскальних завдань та сукупність організаційно правових норм, які його регулюють.

Якщо поділяти фіскальні інститути на формальні та неформальні, то до перших відносимо:

1. Податкове законодавство (Конституція України, Податковий кодекс, законодавчі акти, декрети КМУ, укази Президента України, постанови КМУ, накази, інструкції, роз’яснення, що стосуються податкової сфери).

2. Органи Державної податкової служби, Верховна Рада України, яка приймає закони загальної та спеціальної дії в

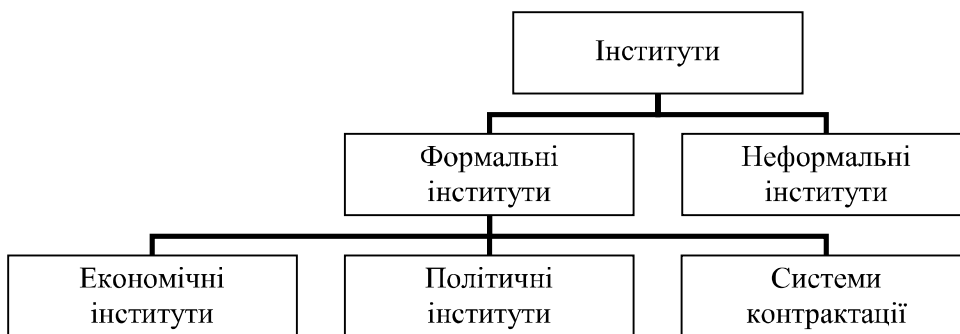


Рис. 1. Інституційна структура*

*Складено автором на основі [9].

сфері оподаткування, та органи виконавчої влади (Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів, Державне казначейство, Міністерство економіки), що здійснюють забезпечення механізмів справляння податків і податкових платежів.

3. Контрактні відносини між: по-перше, суб'єктами податкових правовідносин (державою, контролюючими органами та платниками податків), по-друге, самими суб'єктами господарювання, які реалізуються у процесі здійснення підприємницької діяльності.

До неформальних фіскальних інститутів ми відносимо соціальні норми, правила, традиції та звичаї, якими керуються суб'єкти у процесі оподаткування.

Важливою умовою організації протидії податковим втратам є визначення ефективності фіскальних інститутів. Загалом ефективні інститути, на думку Д. Норта, повинні забезпечувати стимули до навчання, стимулювати інвестиції, заохочувати економічних агентів, які мають схильність до ризику та підприємницькі здібності [1].

Відповідно до твердження Дж. Бюкенена, ефективність діяльності інститутів повинна визначатись забезпеченням суспільства необхідними благами [11, 108]. Несправедливим вважається примус суб'єктів господарювання до сплати податків, які в подальшому витрачатимуться на діяльність, не пов'язану з інтересами платників податків, або навіть суперечать їм. Особи погоджуються до примусу зі сторони держави тільки тоді, якщо кінцеві результати політичного обміну будуть відповідати їх потребам. За відсутності моделі вільного обміну, будь-які методи державного примусу будуть суперечити індивідуальним цінностям, на основі яких будується ліберальний суспільний устрій. У разі, якщо платники податків втрачуть довіру до урядів і/або настане параліч фіскально-адміністративних інститутів, зазначає В. Андрущенко [12].

Як стверджує С. Айвазова та її співавтори, падіння ефективності інститутів, тобто легітимності влади, призводить до значного зростання витрат суб'єктів влади та проведення інституційних змін для відновлення інституційної ефективності [13].

Тобто, неефективність фіскальних інститутів обумовлюється значними витратами на здійснення фіскальних взаємодій та дій, необхідних для зміни старих інститутів, оскільки інституційна структура економіки будь-якої країни – це, перш за все, результат розвитку держави й еволюційного відбору найефективніших інститутів.

Така неефективність фіскальних інститутів може бути зумовлене багатьма причинами:

1. Нестабільність та недосконалість податкового законодавства, узгодженість багатьох нормативних актів, подвійне тлумачення окремих норм законів.
2. Погіршення соціально-економічного та політичного становища, існування кризових явищ у державі. Важливо зазначити, що істотним чинником, який впливає на ефективність фіскальних інститутів є загальна кримінальна ситуація в державі.
3. Недосконалість податкового адміністрування, форм і методів податкового контролю, узгодженість дій контролюючих органів, недостатній розвиток міжнародної співпраці у сфері оподаткування.
4. Негативне ставлення платників податків до діючої системи оподаткування та органів влади.
5. Відсутність податкової свідомості, постійна нестача грошових коштів у платників податків та корислива мотивація, яка зумовлена тим, що несплата податків є вигіднішою ніж дотримання законодавства.

Необхідно також зазначити, що країни з високо розвинутою ринковою економікою

БЮДЖЕТНИЙ МЕХАНІЗМ

володіють ефективними фіскальними інститутами, на відміну від країн, що розвиваються, де фіскальні інститути перебувають у стадії формування.

Неефективність фіскальних інститутів призводить до виникнення явищ ухилення та уникнення від оподаткування, що, в свою чергу, зумовлює втрати бюджету. Як наслідок, держава недоотримує значні обсяги бюджетних коштів, і намагається компенсувати підвищенням ставок оподаткування та розширенням податкової бази. В результаті таких заходів суб'єкти господарювання застосовують всі можливі засоби для того, щоб уникнути надмірного тиску з боку держави, шляхом переведення свого капіталу в "тінь". Цей

причинно-наслідковий зв'язок представимо за допомогою рис. 2.

Отже, необхідно зазначити, для того, щоб запобігти виникненню таких явищ, як податкові втрати, ухилення й уникнення від оподаткування, тіньова економіка, потрібно забезпечити формування та функціонування ефективних фіскальних інститутів, які враховували б інтереси держави, з одного боку, та платників податків, окремих громадян – з іншого. Проведення інституційних реформ вимагає перебудови всього фінансового механізму, причому, держава у цьому процесі відіграє роль інституційного інноватора.

Підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що в ситуації, коли обсяги подат-

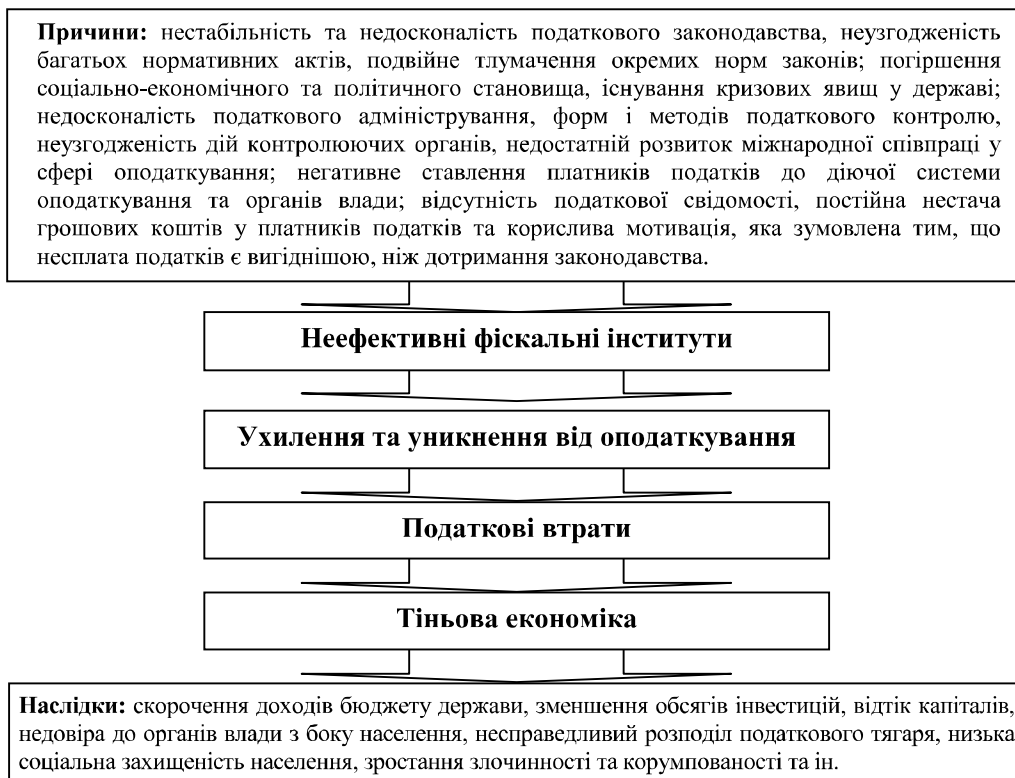


Рис. 2. Причинно-наслідковий зв'язок неефективних фіскальних інститутів та тіньової економіки*

*Розроблено автором.

кових втрат держави зростають, оскільки виникають проблеми як з визначенням характеристик об'єктів обміну, так із забезпеченням дотримання його умов, відкриваються можливості для порушення податкового законодавства, що приносить значну вигоду суб'єктам підприємницької діяльності. Для протидії цьому явищу існує потреба у створенні ефективних інституціональних систем, які обмежували б суб'єктів обміну, і цим мінімізували втрати держави внаслідок ухилення та уникнення від оподаткування.

Об'єктивна необхідність вирішення цієї проблеми зумовлює потребу в подальшому проведенні її системних досліджень. У перспективі потребують вивчення концептуальні основи виникнення явища податкових втрат у нашій країні та формування ефективних заходів протидії цьому феномену.

Література

1. Норт Д. Вклад неонституціоналізму в розуміння проблем перехідної економіки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.finansy.ru/publ/nort/htm>
2. Сидорович О. Ю. Фіскальна соціологія: Навчально-методичний посібник. – Тернопіль: ТНЕУ, 2005. – 160 с.
3. Коммонс Дж. Інституціональна економіка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fakultet.net/downloads-file-30.html>
4. Ostrom E. *Institutional Rational Choice: An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework // Theories of the Policy Process*. Ed. by P.Sabatier. Boulder: Westview Press, 1999.
5. Peters G. *Institutional Theory in Political Science: The 'New Institutionalism'*. L., N.Y.: Pinter, 1999.
6. Економічна енциклопедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://enbv.narod.ru/text/Econom/encyclo/>
7. Knight J. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1992.
8. Валевич Ю. Інституціональне рівноважє [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ipm.by/pdf/Valevich-8464.pdf>
9. Соскін О. Формування інституціональної основи економічної моделі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gev/2010_2/UKRAINE_ECONOMY/008.pdf
10. Загородній А. Г., Вознюк Г. Л. Фінансово-економічний словник. – К.: Знання, 2007. – 1072 с.
11. Бьюкенен Дж. Конституція економічної політики // *Вопросы экономики*. – 1994. – № 6. – С. 104–113.
12. Андрущенко В. Податкова держава: генезис, концепція, еволюція [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Svfin/2008_3/16-007.pdf
13. Айвазова С. Г., Панов П. В., Патрушев С. В., Хлопин А. Д. Інституціоналізм і політична трансформація Росії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.strategy-spb.ru/partner/files/1institutionalizm_i_politicheskaya_transformatsiya_rossii.doc
14. Аузан А. А. Інституціональна економіка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://instituciones.com/download/books/1267-institucionalnayaekonomika.html>
15. Олейник А. В. В поисках институциональной теории переходного общества // *Вопросы экономики*. – 1997. – № 10. – С. 58–68.
16. Schmoller, G. (1920). *Grundriss der allgemincinen Volkswirtschaftslehre. Supplemented and enlarged edition, 2 vols.* Munich and Leipzig: Duncker & Humblot.