

УДК 336.2

Сидорович О. Ю.,*кандидат економічних наук, доцент кафедри податків і фіскальної політики Тернопільського національного економічного університету*

ІНСТИТУЦІЙНІ МАТРИЦІ ФІСКАЛЬНИХ ВЗАЄМОДІЙ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

У статті особливу увагу акцентовано на основних напрямках наукових шкіл щодо проблем функціонування інституціональних матриць у демократичному суспільстві. Окремлено основні невирішені питання та зроблені висновки про необхідність комплексного підходу до вивчення механізмів фіскальних взаємодій.

Ключові слова: демократичне суспільство, інституціональні матриці, фіскальна взаємодія, алгоритм, соціальні інститути, імперативні норми.

The special attention is accented on the main directions of scientific schools of institutional matrices in democratic society. The basic questions are outlined and conclusions are made about necessity of system approach to investigation of fiscal interaction's mechanism.

Key words: democratic society, institutional matrices, fiscal interaction, algorithm, social institutions, mandatory requirements.

Постановка проблеми. Процеси розвитку індивідів, суспільних груп та державних формацій відбуваються у відповідних координатах на основі врахування поведінкових реакцій учасників, здійснюваної ними корекції як власної поведінки, так і поведінки інших, створюючи багатомірну суспільну реальність. Економічні дії індивідів – платників податків, отримувачів суспільних благ, держави в особі державних органів влади та інших учасників фіскальних взаємодій протікають не в ізольованому просторі, а в певному соціумі, що визначає дозволені параметри поведінки, накладає часткові обмеження чи узагалі забороняє певну діяльність.

З метою уникнення неузгодженості безлічі зовнішніх чинників, суспільством виробляються відповідні схеми або алгоритми поведінки, що є найефективнішими при визначених історичних, соціально-економічних та правових умовах. Ці схеми й алгоритми фіскальних взаємодій є не чим іншим, як ін-

ститутом. Багатомірна суспільна реальність, складність соціальних, економічних, політичних, фіскальних та фінансових процесів, що протікають у ньому, формують матриці фіскальних взаємодій учасників і визначають доцільність детального вивчення основ їхнього функціонування.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Категорія “інститут” є однією з центральних у роботах Р. Арона, А. Берлі, Д. Бернхейма, Е. Богарта, Т. Верлена, Ж. Еллюля, Дж.М. Кларка, Г. Кольма, Дж. Коммонса, А. Лоува, Г. Мінза, У. Мітчелла, Д. Норта, У. Ростоу, Дж. Роулза, Ж. Фурастьє та ін.

Більш сучасне тлумачення представлене у працях таких визначних теоретиків, як Д. Белл, Дж. К. Гелбрейт, Г. Мюрдаль, Я. Тинберген, О. Тоффлер, Р. Хейлбронер та ін. Згідно з їхніми поглядами, інститутами вважається публічна система правил, які визначають норми і положення з відповідними правами і обов’язками, владними проявами й обмеженнями, що носять дозвільний або обмежувачий характер, при визначених формах покарання чи захисту. Механізм трансформації суспільства при цьому трактується виходячи з того, що розвиток економічної, фінансової чи фіскальної системи, а також відносини між учасниками суспільних та фіскальних взаємодій складаються не лише під впливом безпосередньо економічних, але і соціальних, політичних, психологічних і морально-етичних чинників.

Починаючи з середини ХІХ ст. і до кінця 1950-х років у країнах радянського простору інститути вивчалися в основному правознавцями і розглядалися як “сукупність норм права, що охоплюють коло суспільних відносин”. У теорії права термін “інститут” зводиться як до “комплексу норм, що регулює суспільні відносини”, так і до установ та органів влади, що забезпечують використання цих норм. Один із засновників інституціоналізму, Моріс Оріу, перші називав “інститутами-речами”, інші – “інститутами -корпораціями” [1; с. 125].

Лише наприкінці 1960-х років соціальні інститути визначались як “відносно стійкі типи і форми соціальної практики, завдяки яким організовується суспільне життя, забезпечується стійкість звязків і відносин у межах соціально організованого суспільства”. При цьому акцент робився на тому, що інститут – це не лише сукупність осіб і установ, з наявними визначеними матеріальними засобами, але і набір соціально-орієнтованих стандартів поведінки в типових ситуаціях. Однак, проголосивши інститути основним об’єктом вивчення, соціологічна наука розглядала їх виключно як одну з передумов для типологізації галузей соціології на макрорівні.

Проте у західній науковій теорії підвищений інтерес до вивчення природи інститутів виник ще у 20-30-ті роки минулого століття і був започаткований роботами Т. Веблена, У. Гамільтона, Дж.М. Кларка, Дж. Комонса, У. Мітчела. У межах інституціональної економіки інститути визначались як зразки і норми поведінки (Селігмен), звички мислення, що впливають на вибір стратегії економічного мислення в доповнення до мотивації раціонального економічного вибору (Веблен).

Р. Коуз, Д. Норт, О. Уільямсон, та інші надавали поняттю “інституту” більш широкого змісту, розглядаючи його як важливий чинник економічних взаємодій. Так, згідно з визначенням нобелівського лауреата Д. Норта, інститути – це “правила гри” в суспільстві, які обумовлюють і організують взаємодії між людьми і структурують стимули обміну в усіх його сферах, зокрема: політиці, соціальній сфері, економіці, фіску та ін.

Мета і завдання дослідження. Метою статті є визначити основні напрями наукових шкіл щодо проблем функціонування інституціональних матриць у демократичному суспільстві, а також окреслити основні невирішені питання та зробити висновки про необхідність комплексного підходу до вивчення механізмів фіскальних взаємодій.

Виклад основного матеріалу. Таким чином, здійснення сумісних координованих і не зовсім дій здійснюються в процесі обміну, реалізації власної поведінки та реакції на поведінку контрагентів, що є не чим іншим, як інтеракцією або взаємодією. Остання є системою зв'язків і поведінкових реакцій між індивідами, соціальними групами, державними інституціями та сукупністю соціальних відносин, що виникають поміж ними.

У період існування Радянського Союзу питанням взаємодій, а тим паче фіскальних, надавалося виключно політичного змісту, що зводилось до ідеї побудови суспільства без податків та зумовлювалось командно-адміністративним типом господарювання. В умовах демократичних та ринкових трансформацій України основоположною є різноманітність ринкових відносин в усіх сферах господарювання, що відображають цілісну систему, яка динамічно розвивається і знаходиться в стані взаємодії та взаємообумовленості. Тому можна говорити, що тип економіки та спосіб господарювання визначають не лише характер взаємодій, швидкість трансформаційних зрушень але й параметри середовища та подальші вектори руху учасників цих взаємодій, надаючи їм більшої або меншої прозорості, відкритості і законності чи навпаки.

У фіскальній системі України функціонують декілька учас-

ників фіскальних взаємодій, кожен з яких має власну стратегію поведінки, інтереси та пріоритети. До учасників фіскальних взаємовідносин в Україні слід віднести:

- платників податків, тобто фізичних та юридичних осіб, на яких Конституцією України та податковим законодавством покладено обов'язки нараховувати, утримувати та сплачувати податки, збори та податкові платежі до бюджетів та державних цільових фондів;

- отримувачів суспільних благ, що прагнуть до отримання якомога більшої суми трансфертних платежів і суспільних благ;

- державні організації, які прямо чи опосередковано беруть участь у процесі фіскального обміну, починаючи зі стадії законотворчості та закінчуючи здійсненням контролю за правильністю нарахування, обчислення і сплати податків та податкових платежів;

- громадські організації, що задіяні в процесі фіскальних взаємодій, діяльність яких зводиться до мети вивчення, аналізу чи захисту прав платників податків чи отримувачів суспільних благ в Україні.

Отже, фіскальні взаємодії можна розглядати в двох аспектах. Перший аспект – це розгляд фіскальної взаємодії як контакту двох і більше учасників, що має своїм результатом взаємні зміни поведінки, діяльності, установок. Другий аспект пов'язаний з розглядом фіскальних взаємодій як взаємно обумовлених індивідуальних дій учасників, що пов'язані циклічною індивідуальною залежністю. У цьому розумінні поняття “фіскальна взаємодія” використовується для визначення способу реалізації процесів фіску, мета яких зумовлює взаємне узгодження індивідуальних та групових дій, що здійснюються на основі ціннісних орієнтацій, визначаючи в подальшому стани взаємодії чи протиборства.

Впродовж останніх десятиріч років недостатня увага з боку держави до формування добробуту громадян призвела до того, що значна частка людей зневірившись у тому, що держава є позитивним чинником у повсякденному житті, перейшла до здійснення “тіньової” економічної діяльності, призвівши до збільшення розшарування у суспільстві і, разом із тим, до певного “обкрадання” держави – зменшення надходжень до бюджету у вигляді податкових платежів. Такий процес взаємного “обкрадання”, своєю чергою, зумовивши надмірну вразливість українського суспільства, зі зменшенням рівня добробуту та суспільної єдності і злагоди, можна припинити тільки шляхом пе-

реукладання угоди про взаємовідносини держави та її громадян, або перегляду критеріїв функціонування інститутів фіскальних норм шляхом зміни фіскальних пріоритетів держави.

Інституційна структура норм виступає як певний впорядкований набір інститутів, що зумовлюють економічну поведінку, визначаючи обмеження її проявів для учасників як економічних, так і фіскальних взаємодій, які формуються в межах тієї або іншої системи фіску. Але наявність окремих, властивих спонтанному порядку фіскальних норм ще не є достатньою умовою для становлення інституційної структури. Загалом, наявні на даний час фіскальні норми характеризуються значною декларативністю положень, оскільки поширені факти їхнього злісного ігнорування або неможливості практичної реалізації, що призводить до податкових правопорушень учасниками фіскальних взаємодій. Тому діяльність щодо попередження податкових девіацій передбачає наявність і розвиток інститутів фіскальних норм, неуклінне виконання вимог ефективності і системності.

Фіскальні норми різноманітні як за своїм характером, так і за змістом, тому при їх класифікації використовують різні критерії. Зокрема, залежно від ролі норм права, в механізмі правового регулювання розрізняють такі їхні групи, наприклад, норми-правила поведінки і вихідні (відправні, первинні, засновні) правові настанови.

Більшість норм права являють собою правила поведінки, але вихідні норми також відіграють важливу роль, оскільки вони визначають цілі, завдання, принципи і напрями регулювання, закріплюють юридичні поняття і категорії. Цим нормам властива висока ступінь абстрактності, вони встановлюють основи для правового регулювання, а потім конкретизуються в нормах-правилах поведінки. Вихідні настанови включають в себе норми-принципи, норми-цілі і норми-дефініції.

Відповідно до методу правового регулювання, фіскальні норми класифікуються на імперативні, диспозитивні, заохочувальні і рекомендаційні. Імперативні норми предсталиють собою категоричні, тобто обов'язкові до виконання приписи, що не допускають будь-яких відступів або трактувань. Вони є обов'язковими і не надають суб'єктам можливості вибору варіанту поведінки, оскільки передбачають тільки один її варіант. Імперативними вважаються норми податкового права, а диспозитивні норми, встановлюючи той чи інший варіант поведінки, дають можливість суб'єктам у межах закону обрати раціональний для них варіант, тобто реалізувати відносини на вланий

розсуд, але в межах закону. Заохочувальні норми – це приписи про надання державою визначених мір заохочення за корисний варіант дій суб'єктів, що схвалюється державою і суспільством. Призначення цих норм – впливати на поведінку людей шляхом заохочення тих чи інших дій. При цьому суб'єкт заохочується, а не зобов'язується досягнути позитивного результату, він вільний обирати або не вибирати приписуючу поведінку. Проте наявність державного заохочення є вагомим стимулом для досягнення вказаного в нормі права результату. Рекомендаційна норма не зобов'язує свого адресата здійснювати передбачені нею конкретні дії або не здійснювати їх. Йому надається можливість самому визначати свою поведінку, але при цьому в нормі вказується найбільш прийнятний її варіант. Реалізація цього варіанту підтримується мірами позитивного характеру, проте, у випадку ігнорування рекомендацій можуть наступити і негативні наслідки.

Інститути фіскальних норм у загальному поділяються на неформальні і формальні. Перші виникають з інформації, що передається за допомогою соціальних механізмів, і ґрунтуються на попередньому досвіді, а також на існуючій в суспільстві податковій культурі. Другі, виникаючи як засіб координації форм взаємодії, є продовженням, розвитком і модифікацією формальних правил, соціально санкціонованими нормами поведінки та внутрішніми, обов'язковими для виконання стандартами поведінки. Як правило, роль неформальних інститутів фіскальних норм виконує етика або моральні практики. Якщо наявні в суспільстві етичні норми оподаткування дозволяють суб'єктам фіскальних взаємодій ґрунтуватися в своїх діях більше на довірі ніж на можливості здійснення певних формальних дій, то в такому суспільстві фіскальні норми носять більш регулярний і складний характер.

Важливість існування інститутів фіскальних норм в суспільстві зумовлюється їхнім впливом на владну ієрархічну структуру суспільства. Загалом, правила, що формують інститут, мають сенс тільки тоді, коли застосовуються більш ніж до одного учасника фіскальних взаємодій, оскільки будь-який інститут – це набір певних правил, тоді як правила – не завжди інститут. Таким чином, інституційне середовище не є простим набором відповідним його типу інститутів, воно визначає напрям і швидкість інституційних змін, виступаючи особливого роду вектором, який визначає напрям розвитку суспільства.

Безсумнівно, що на формування інститутів фіскальних норм в суспільстві значною мірою впливає держава. Саме вона

може як сприяти створенню ефективних інститутів фіскальних норм, так і, навпаки, будучи необхідним атрибутом прогресуючих господарських систем, генерувати інститути, що не тільки сприятимуть підвищенню ефективності, але і перешкоджатимуть їй. Неефективність інститутів фіскальних норм зумовлюється 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 минулих дій держави і еволюційного відбору найефективніших інститутів. При цьому поширеним є явище, коли державне втручання у процеси фіскальних взаємодій здійснюється через низьку ефективність фіскальних норм, а останні не можуть ефективно функціонувати через відсутність необхідної інституційної структури.

Велику роль у здійсненні взаємодії відіграє система взаємних очікувань (експектацій), які пред’являються учасниками один до одного. У кожного з них існує певна система очікуваної поведінки, яка є загальноприйнятною, тому, якщо ці очікування не виправдовуються для однієї зі сторін, то взаємодія може перерватись і залишитись ситуаційною. Якщо ж очікування з обох сторін виправдаються, то виникнуть нові експектації, які вже будуть пов’язаними з особистими особливостями цього учасника, з його статусом, способом виконання соціальної ролі, з інституційними нормами, володіючи стійкими, багаторазовими і навіть постійними параметрами.

Проте наявна в умовах сьогодення система фіскальних взаємодій характеризується такою рисою як державний етатизм, характерними ознаками якого є: по-перше, пріоритет інтересів держави; по-друге, пріоритет обов’язків суб’єктів перед їхніми правами; по-третє, фіскальне свавілля держави. Однак держава не може абсолютно довільно і необмежено втручатися у фіскальну сферу, оскільки остання зумовлена об’єктивно наявними економічними можливостями, суспільними особливостями, політичною ситуацією і іншими чинниками. Саме тому фіскальні взаємодії доцільно розглядати не тільки як спосіб існування держави, але і як спосіб його контролю – невід’ємний елемент демократії.

У низці випадків держава допускає порушення нею ж встановлених принципів і правил оподаткування, виправдовуючи це тим, що володіє фіскальним суверенітетом і може знаходити прояв в здійсненні державою фіскальної політики, що прямо суперечить відповідним нормативним актам. Захистом прав платників податків в цій ситуації можуть служити абсолютне

дотримання режиму законності, верховенство закону і повна незалежність судової влади.

При наявному сьогодні типі фіскальних взаємодій урядові організації володіють різноманітними можливостями втручання в життя суспільства, оскільки їхні організаційні ресурси структурують можливості політичної дії, а політичні традиції і ролі, які вони відводять різним учасникам фіскальних процесів визначають допустимі форми їхньої політичної участі.

У кожного з учасників фіскальних взаємодій існує власний набір ціннісних орієнтацій та кожен з них здійснює власну діяльність на основі індивідуально властивих пріоритетів. Тому особливо важливим є проведення фіскальної політики з врахуванням ціннісних орієнтацій усіх учасників фіскальних взаємодій. Вказане можливо реалізувати з врахуванням оптимуму Парето, досягнення якого здійснюється шляхом забезпечення фіскальних інтересів держави без погіршення економічної ефективності господарювання податкоплатників, а заодно і суспільного добробуту громадян-виборців, або покращення економічної ефективності діяльності податкоплатників без погіршення фіскальних інтересів держави і послаблення соціального захисту громадян-виборців. Досягається це за умови науково-обґрунтованого поєднання критеріїв фіскальної достатності, економічної ефективності, соціальної справедливості.

Учасники фіскальних взаємодій вступають у численну кількість різних видів взаємодій, на основі чого у науці існують різні типи їх класифікацій, зокрема аналізуються два протилежні прояви взаємодії: по-перше, такі, що сприяють організації сумісної діяльності, а по-друге, такі, що так чи інакше перешкоджають їй. Таким чином розрізняють два основні типи взаємодії: співпраця і суперництво. Співпраця передбачає взаємопов'язані дії учасників, що спрямовані на досягнення загальних цілей з взаємною вигодою для взаємодіючих сторін. Взаємодія на основі суперництва передбачає відтворення, випередження або придушення зусиль суперника, що прагне до ідентичних цілей.

Визначальним та системоутворюючим чинником сумісної діяльності, що об'єднує учасників до співпраці є загальна мета, тому надзвичайно важливим є питання формування загальної мети – побудови розвиненого суспільства на засадах відкритості та демократії і узгодження з нею індивідуальних цілей учасників. Безумовно, в процесі діяльності в учасника фіскальних взаємодій формується певна система цілей, або “поле цілей”, в

якому одні цілі займають провідне, інші – підпорядковане положення. Їхня кількість та взаємопідпорядкованість є динамічними.

Завдяки наявності в учасників поля цілей створюється можливість узгодження індивідуальних цілей і формування спільної мети, що необхідна для організації конкретної сумісної діяльності. Крім того, спільна мета пов'язана з потребами групи як цілісного утворення, тому необхідним є усвідомлення учасниками фіскальних взаємодій своєї ролі в реалізації загальної мети і навпаки, трансформації її у власну мету.

Протилежний тип взаємодії-конкуренція, як правило, проявляється у найяскравішій її формі-конфлікті, тобто відкритому протистоянні між учасниками взаємодії, що виникає внаслідок існування протилежних інтересів і позицій.

Загалом, конфлікт – це особливий вид міжособистісної взаємодії, та взаємодії на рівні груп та інституцій, в основі якої лежить об'єктивна суперечність цілей, пріоритетів та мотивів поведінки, що породжує “об'єктивну конфліктну ситуацію” або “конфлікт інтересів”.

Низька ефективність суспільних фіскальних норм, призводячи до громадянської непокори, провокує такі прояви поведінки громадян, наслідком яких є навмисне порушення закону заради ініціювання змін у законодавстві або політиці держави.

У цьому плані цей тип поведінки представляє собою невиконання (окремого) закону при дотриманні законодавства і принципу верховенства права.

Причинами її виникнення є:

– невідповідність реаліям часу та бюрократичність засад податкового адміністрування;

– часте внесення змін у податкове законодавство;

– різний правовий статус платників податків та контролюючих органів;

– відсутність зворотного зв'язку між платником податків і контролюючим органом;

– каральний характер податкової системи;

– відсутність гласності у реалізації податкової політики держави;

– відсутність інформації про ефективність використання фінансових та фіскальних ресурсів;

– великий штат працівників контролюючих органів;

– інше.

Вказане дає можливість стверджувати, що впродовж останніх років фіскальні технології не повною мірою відповідали ви-

могам часу та змінам як економічної ситуації в державі, так і реальним потребам як держави, так і платників податків.

Висновки. Підсумовуючи вищеозначене, варто зауважити, що впродовж останніх років все усвідомленишим стає розуміння того, що суспільні інститути являють собою найбільш суттєвий і маловивчений елемент державних формацій. Це, своєю чергою, провокує намагання дослідників усвідомити інституційну структуру сучасних суспільств з тим, щоб пояснити багатогранність соціальних, економічних і фіскальних процесів, що мають місце в різних країнах світу, глибше усвідомити історичні прорахунки і раціоналізувати перспективи подальшого демократичного та суспільного розвитку. Тому беззаперечним є твердження Ш. Ейзенштадта, що з'ясування можливості підтримки соціального порядку поступово стає фундаментальною проблемою у вивченні суспільних взаємодій [9; с. 100]. Саме тому “фокус аналізу поступово повинен переміститися в власне інституційну сферу, тобто в саму серцевину суспільного устрою”.

Література

1. История политических и правовых учений: учебник для вузов. Издание 2-е. Под ред. В.С. Нерсесянца. – М.: Издательство “Норма–Инфра”, 1999.
2. Апресян Р. Г. Гражданское неповиновение – в политической теории и социальной практике (Джон Ролз и Мохандас Ганди) // Насилие и ненасилие: Философия, политика, этика. Материалы международной электронной конференции... auditorium.ru / Под ред. Р. Г. Апресяна. – М.: МИОС, 2003. – С. 54-70.
3. Гаджиев К. С. Введение в политическую науку. – М.: “Логос”, 1997.
4. Енциклопедичний політологічний словник. – К.: Вища школа, 1997.
5. Зеркин Д. П. Основы политологии. – Р-на/Д.: “Феникс”, 1996.
6. Леонтьев Д. А. “Ціннісні уявлення в індивідуальній і груповій свідомості...” “Психологічний огляд”, 1998.
7. Полтерович В. М. Перераспределительная активность и трансформационный спад. // Труды IV научного семинара “Эволюционная экономика: единство и противоречия теории и практики” / Под ред. В.И. Маевского. – М., 2001 .
8. Полтерович В.М. Институциональные ловушки и экономические реформы // Экономика и математические методы. – 1999. – Т. 35. – Вып. 2.
9. Эйзенштадт Ш. Революции и преобразование обществ. Сравнительное изучение цивилизаций. – М.: Аспект Пресс, 1999.