

Институализация налоговой культуры в системе налоговых отношений

*Папаика Александр Алексеевич
д.э.н., профессор, заведующий кафедры «Банковского дела»,
Донецкий национальный университет
экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского*

*Головащенко Алина Александровна
аспирант кафедры «Банковского дела»,
Донецкий национальный университет
экономики и торговли имени Михаила Туган-Барановского
e-mai:AlinaGolovashenko@3g.ua*

В статье рассматриваются актуальные вопросы реформы в сфере налоговых отношений, которая продиктована недостатком бюджетных ресурсов и неравномерностью роли налогов и сборов. Мировой опыт государственного управления свидетельствует о необходимости выработки единых научно-практических подходов к формированию национальной налоговой культуры с учетом экономических, финансовых, демографических и социальных особенностей развития государства. Нами проанализировано формирование и развитие налоговой культуры как одного из основных направлений реформирования налоговой системы. Исследовано понятие налоговой культуры в институциональном аспекте. Проанализирована институциональная среда и даны характеристики составляющих ее институций. Обосновано наличие двух уровней налоговой культуры участников налогового процесса: ценностный (морально-этический) и прикладной

(функциональный), которые находятся в целостной неразрывной связи и взаимном подчинении. Определено место налоговой культуры в налоговой системе институциональных взаимоотношений всех ее участников (показано в виде модели).

Ключевые слова: налоговая культура, институализация налоговой культуры, институциональная среда, налоговая мораль, налогообложение.

Успешность влияния государственного управления на национальную налоговую систему зависит от целого ряда факторов, которые условно можно разделить на институциональные, правовые и управленческие.

В условиях функционирования институциональной экономики, когда формальные и неформальные институты осуществляют свою деятельность на принципах кооперации, а не противостояния, эффективность государственного регулирования является намного выше, сравнительно с государствами, экономики которых находятся на этапе институционализации.

Известно, что налоги - основной источник образования государственных финансов. Ни одно государство не может обойтись без налогов, поскольку для выполнения своих функций по удовлетворению нужд и потребностей своего народа ему необходима определенная сумма денежных средств и поэтому следует формировать, и развивать налоговую культуру населения [1].

Установлено, что одним из эффективных способов увеличения налоговых поступлений в государственный бюджет является механизм внедрения комплекса действий относительно формирования соответствующей институциональной среды для развития национальной налоговой системы и сокращения параллельных неконтролируемых финансовых потоков в экономике. При этом роль налоговой культуры в институционально-эволюционном аспекте развития налоговой системы является достаточно весомой.

Существенный вклад в исследование проблем налоговых взаимоотношений внесли такие авторы, как В. Радаева, И.Осетрова, Л.

Римашевская, Д. Залибекова, Е. Выпкова, С. Малевой, В. Петров, Дж. Стиглиц, А.Харбергер, Т. Слезингера, Й. Шумпетер, О. Савина и др.

Вопросы повышения эффективности налогового администрирования исследовали такие ученые, как А.Безгубенко, Т.Василькова, А.Дегтяр, А.Кизима, А.Луцик, В.Мельник, реформирование налоговой системы и налоговой политики государства - О.Ковалюк, В.Мирошниченко, С.Онисько, А.Папаика, В.Попович, М.Свердан, усовершенствование налогового процесса и налоговых отношений в государстве - Е.Воронкова, В.Кулик, В.Пихоцкий.

Несмотря на значительное внимание ученых к указанной проблематике остаются недостаточно освещенными и нуждаются в дальнейшей разработке вопросы комплексного исследования влияния институционализма налоговой культуры на развитие национальной налоговой системы в контексте международных требований.

С учетом этого теоретико-практическая и социальная значимость исследуемого вопроса, недостаточный уровень его научной разработанности стали основанием для выбора проблемы исследования, определения его цели.

Исследованием установлено, что влияние государственного управления на развитие национальной налоговой системы предусматривает решение целого ряда проблем, связанных с реализацией государственной налоговой политики. Одной из ключевых проблем есть оптимизация государственного управления налогами, которая может быть решена путем комплексного реформирования всей налоговой системы. При этом важно определить приоритетные направления реформирования с учетом международного опыта, осуществить его должное поэтапное планирование и распределение ресурсного потенциала. Для решения сложных институциональных и правовых проблем, предопределенных глобализацией экономики, необходимо применять соответствующий многовекторный и системный подход в процессе модернизации системы государственного управления налоговой системой [2].

Известно, что в современном обществе в сфере налогообложения сложился негативный стереотип поведения. Прослеживается достаточно низкая

налоговая культура общества, недоверие физических и юридических лиц к налоговой системе, стремление уклониться от уплаты налогов. Обо всем этом свидетельствуют результаты многочисленных социологических исследований.

Рассматривая налоговую культуру, необходимо отметить, что она является составляющей понятия "культура" - не менее сложного и многогранного явления общественной жизни [4, с. 17]. Ее необходимо рассматривать как совокупность ценностей, духовное богатство человечества.

Следует отметить, что в экономической литературе отсутствует единая точка зрения относительно трактовки налоговой культуры. Так, авторы [5, с. 55] отмечают, что "налоговая культура - это уровень развития общества, выраженный в существующих нормах системы налогообложения, глубине налоговых знаний населения, условиях развития предпринимательства, а также в осознании необходимости выполнения налоговых обязательств".

Заслуживает внимания, на наш взгляд, определение налоговой культуры авторов [4, с. 17], которые определяют ее как "социально-экономические, психолого-педагогические взаимоотношения между налогоплательщиком и налоговиком на основе совершенного знания налоговых законов и нормативно-правовых документов, культуры общения, культурно-моральные, этические и профессиональные составные гарантирования безопасной налоговой деятельности и своевременного наполнения бюджетов всех уровней и государственных целевых фондов".

По мнению авторов [6, с. 7] под налоговой культурой необходимо понимать "своевременную уплату налогов и обязательных платежей в государственные целевые фонды в сроки, установленными законодательными и нормативными документами". При этом важным элементом налоговой культуры является налоговая дисциплина. Ее надлежит характеризовать как систематическая учеба, развитие и контроль моральных норм, финансовых навыков и возможностей налогоплательщиков рассчитываться с бюджетами.

Также налоговая культура рассматривается как уровень развитости налоговых отношений, которые основываются на профессионализме,

ответственности, правовых знаниях представителей законодательной и исполнительной власти, что обеспечивает соответствующее социально активное и культурно-этичное поведение налогоплательщиков [7].

Биргер Нерре дает следующее определение налоговой культуры: это специфическая для каждой страны совокупность всех соответствующих формальных и неформальных институтов, связанных с национальной налоговой системой и ее практической реализацией, которые исторически являются встроенными в культуру страны, включая зависимости и связи, вызванные их постоянным взаимодействием. Соответственно налоговая культура является более широким понятием, чем культура налогообложения «culture of taxation» или культура уплаты налогов «tax-paying culture» [8].

На основе синтеза разных определений сделан вывод о широком использовании в научно-практическом общении многочисленных понятий, терминов, словосочетаний, с помощью которых делаются попытки объяснить те или другие аспекты проявления налоговой системы и налоговой политики в институциональном контексте. Сравнительный анализ определений "налоговая культура", показал, что налоговая система как составляющая государственного управления в сфере экономики функционирует благодаря взаимодействию таких факторов, как организация системы налогообложения в государстве, согласование интересов государства и налогоплательщиков в процессе выработки налоговой политики, устремления совместной деятельности институтов государственной власти на формирование и сопровождение деятельности налоговой системы и управления экономикой с использованием фискального инструментария, а также динамического развития системы управления в целом.

На наш взгляд, налоговая культура состоит из понимания гражданами всей важности для государства и общества платить налоги и сборы (как часть политической культуры), а также знания прав и обязанностей относительно их уплаты (как часть правовой культуры).

Налоговая культура участников налогового процесса имеет два уровня: во-первых, ценностный (морально-этический); во-вторых, прикладной (функциональный), которые находятся в неразрывной целостной связи и взаимном подчинении. Второй уровень культуры намного сильнее зависит от первого, чем наоборот. Первый уровень сводится к социально психологическим и морально-этическим аспектам поведения плательщиков, персонала налоговой службы, других участников налогового процесса; второй - к вопросам платежной дисциплины со стороны плательщиков; соблюдение процедур и правил налогообложения - со стороны фискальных функционеров, других организаций.

Исследованиями установлено, что налоговая культура выполняет две функции в их финансово-экономическом и социальном значении:

- фактор поддержки фискально-административных усилий по обеспечению производства налогов (позитивная налоговая культура);
- необходимая составляющая социальной справедливости налогообложения (при условии позитивного уровня налоговой культуры).

Детальная характеристика указанных выше функций дана в работе Андрущенко В.Л. и Тучак Т.В. [3, с. 318].

На наш взгляд, при определении сущностного назначения налоговой культуры целесообразным является использование институционального подхода для обоснования понятий «института», «институции», «культуры и поведения субъектов налоговой системы».

Налоговую культуру в институциональном аспекте можно определить как убеждение, ценности, знания, которые предусматривают своевременную уплату налогов и обязательных отчислений в соответствии с условиями действующего законодательства государства. Формирование и развитие налоговой культуры происходит с помощью формальных и неформальных институций. Формальные институции создают законодательную платформу, неформальные институции являются платформой убеждений, ценностей,

знаний, что позволяют повышать уровень налоговой осведомленности налогоплательщика.

Институты определены как типовые комплексы институций, которые выступают в качестве функциональных генотипов организаций, моделями, их функциональной структуры, которые сложились в процессе эволюции. Институции - это социальные формы функций субъектов, объектов, процессов и результатов экономической деятельности, которые обеспечивают эволюцию системы общественного разделения труда на основании статусов, норм, правил, инструкций, регламентов, контрактов, стандартов и порядков [9].

Определим место налоговой культуры в налоговой системе институциональных взаимоотношений всех ее участников (рис.1).

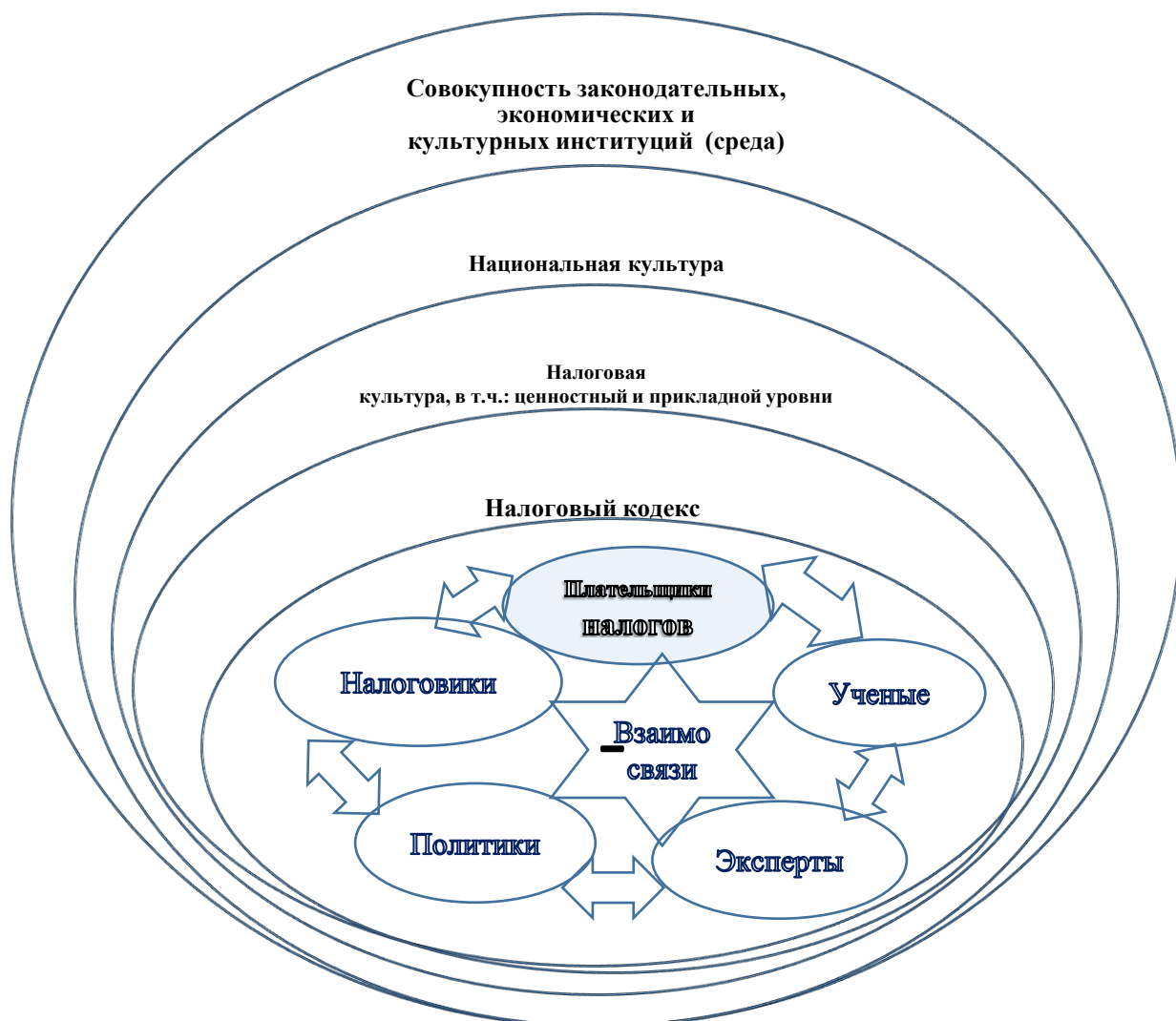


Рис. 1 - Место налоговой культуры в налоговой системе институциональных взаимоотношений всех ее участников

Использование институций является целесообразным при анализе среды налоговой системы. Институциональная среда представляет собой совокупность институций, которые имеют формальную и неформальную структуру, и выступают в роли стимулов и ограничений, которые общество накладывает на поведение индивида. Институциональная среда налоговой системы государства включает совокупность законодательных, экономических и культурных институций.

В основу показанной на рис. 1 модели положена схема, разработанная Нерре, на которой показано место налоговой культуры в ее иерархическом соотношении к национальной истории и институциональной среды с одной стороны, и к налоговому кодексу как специфическому подразделению налоговой культуры – с другой.

Характеристика институциональной среды налоговой системы государства представлена в таблице 1.

Таблица 1 – Характеристика институциональной среды налоговой системы государства

Институциональная среда налоговой системы		
<i>Законодательные институции</i>	<i>Экономические институции</i>	<i>Культурные институции</i>
Законодательные институции формируют нормативно-правовую базу в налоговой сфере относительно функционирования налоговых институтов, определяют правовой режим налогообложения, индикаторы эффективности деятельности налоговых институтов	Экономическая составляющая стимулирует деятельность субъектов ведения хозяйства с помощью инструментов налоговой политики, а именно: использование гибких налоговых ставок, налоговых льгот, упрощенной системы налогообложения.	Культурная составляющая институциональной среды налоговой системы включает такие основные элементы: налоговую осведомленность населения, профессиональное самосознание и этику ведения бизнеса.

Установлено, что экономические правила и нормы предусматривают эффективность экономической политики государства в целом и налоговой

политики в частности, степень стабильности налоговой системы, уровень развития технологий в налоговом секторе Роль культурной составляющей налоговой системы является достаточно существенной. Для государства целесообразнее предупреждение налогового правонарушения вместо увеличения финансирования мероприятий относительно выявления таких правонарушений.

Налоговая культура означает не просто вежливые манеры или благие намерения, это разновидность культуры денежных отношений. Налоговую культуру можно разделить на два направления: культуру поведения, которая касается степени ответственности, характера и стиля поведения и/или работы всех участников налогового процесса; процедурно-технологическую культуру, которая связана с деятельностью причастных к налогообложению государственных и общественных институтов, налоговой службы в частности, за надлежащими процедурами и технологиями налогообложения.

Свое непосредственное проявление налоговая культура, как плательщиков налогов, так и персонала налоговых органов, их морально-этический уровень находит в процессе администрирования налогов - реализации всеми участниками налогового процесса научно разработанной, законодательно закреплённой, эмпирически оправданной системы норм и процедур налогообложения.

Синонимами налоговой культуры или близкими к ней понятиями являются «налоговая дисциплина», «налоговая ментальность», «налоговая мораль». Социально-психологическая сторона налоговой культуры – налоговая мораль, функциональная сторона - налоговая дисциплина.

Налоговая мораль касается лишь внутренних мотивов поведения конкретных индивидуумов. По существу уточнение состояния налоговой морали даёт ответ на вопрос: по каким причинам люди платят или не платят налоги. Уровень же дисциплины измеряется степенью выполнения налоговых обязательств.

Исследованием установлено, что существуют несколько культурных факторов и порождаемых ими эффектов влияния на состояние налоговой морали. Особое значение имеют два эффекта: доверие к государственным институтам (законодательству, правительству, фискальным и вообще административным органам), а также национальная гордость. Особенно большая роль доверия граждан к власти. Ведь именно представительский законодательный орган определяет величину налоговых обязательств и принимает решение относительно расходования налоговых поступлений. Недоверие к этим решениям очень вредит настроениям общества [10].

Морально-этический уровень налогоплательщиков формируется под влиянием воспитания и поведения в атмосфере доминирующих в определенном обществе ценностных представлений, характера государственной власти, национальных традиций. Нормы и характер поведения плательщиков - крайне важный фактор функционирования государства и самочувствия общества. В целом на поведение налогоплательщиков влияют противоречивые мотивации духовного и прагматичного характера:

1. Чувство гражданского долга, патриотизма, общественной или национальной солидарности.
2. Чувство чести, страх позора, стремления завоевать доверие.
3. Осознание греховности асоциального поведения, богобоязненное ожидание отплаты за добропорядочно проведенную жизнь на том свете.
4. При девиантном поведении надежды на удачу, как и страх перед наказанием.

Следует отметить, что нельзя рассматривать налоговую культуру только как культуру добросовестности налогоплательщика, так как, само государство должно создавать условия для своевременного исчисления налогов, полноты уплаты, перечисления в бюджет, создание правовой, социальной, экономической базы для налоговых отношений. Только соблюдая принципы построения налоговых отношений, у налогоплательщика не будет морального права на уклонение от уплаты налогов.

Исследованием установлено, что в современных условиях существуют определенные проблемы формирования и развития налоговой культуры. Во-первых, у населения достаточно низкий уровень убеждения в необходимости уплаты налогов. Во-вторых, не достаточная обратная связь между налогоплательщиком и государством. Также, острейшие моральные проблемы налоговой культуры - коррупция и уклонение от налогов, процессы, которые приобрели масштабы и пропорции, угрожающие для национальной безопасности. Государственная налоговая служба проводит активную разъяснительную работу относительно обязанностей плательщика налогов, его ответственности, но в то же время мало уделяет внимания информированию о расходах, которые осуществляются за счет оплаченных налогов. Необходимо отметить, что в современных условиях существует низкий уровень налогового доверия населения.

Известно, что нестабильность налогового законодательства страны выступает одной из самых острых проблем в развитии налоговой культуры.

Уровень налоговой культуры измеряется балансом позитивных и негативных эффектов поведения действующих лиц налогового процесса: налогоплательщиков, функционеров фискального ведомства, персонала других причастных к налогообложению государственных органов.

Нами установлено, что влияние государственного управления не может ограничиваться лишь разработкой и регламентированием научно-методического обеспечения процесса реформирования и функционирования этой системы. Необходимо также создать соответствующий правовой режим и информационное пространство, чтобы способствовать организационным превращениям, усовершенствованию действующей структуры для достижения высокой эффективности налоговой системы, которая отвечает международным критериям.

Эффективное государственное управление налоговой системой возможно лишь при условии сочетания всех доступных методов управления. Реализация государственной политики в этом направлении предусматривает

целестрежденное или опосредствованное влияние на систему социальных отношений, поэтому необходимо учитывать все факторы социальной среды. Кроме определенных налоговой политикой целей, государственное управление при условии оптимального сочетания методов управления дает возможность реализовать социально-экономические и научные программы развития, в полном объеме гарантировать представительство и защиту интересов народа на международной арене, гармонизировать экономические и социальные потребности населения, отдельных регионов страны и национальных меньшинств и др.

В обобщенном виде успешное функционирование налоговой системы зависит от: со стороны налогоплательщиков - внутренней этично мотивированной готовности нести надлежащие налоговые обязательства по доброй воле; со стороны функционеров налоговой службы - их высокого морального уровня, надлежащей организации работы и профессиональной компетентности; со стороны тех и других - неуклонного соблюдения правовых норм и процедур, а также взаимного пиетета. Соединенные воедино достоинства, знания, убеждения, поведенческие стимулы и идеалы, свойственные как массе налогоплательщиков, так и профессиональной корпорации функционеров налоговой службы, формируют присущие данному обществу морально-этический уровень участников налогового процесса и институциональные структуры системы налогообложения.

Таким образом, необходимо отметить, что совершенствование и развитие налоговой культуры среди населения будет способствовать стабильному увеличению поступлений налогов и сборов в бюджет, росту уровня добровольной уплаты налогов, активизации деятельности субъектов предпринимательской деятельности, увеличению прозрачности и добропорядочности налоговой службы, улучшению качества обслуживания налогоплательщиков, росту доверия к органам государственной налоговой службы со стороны общества. При этом, очевидно, что высокий уровень налоговой культуры нереально с одинаковым успехом ввести повсеместно,

игнорируя обстоятельства, традиции, волю экономических и политических элит.

Библиографический список

1. Вольвач Д.В. и Голишевский В.И. Новый формат взаимодействия налогоплательщиков и налоговых органов// Налоговая политика и практика. - 2012. № 3.
2. Личук А.М. Влияние государственного управления на развитие национальной налоговой системы в контексте европейских требований [Текст] автореф. дис... канд. эк., наук/ А.М. Личук. - Киев: НАГУ при Президенте Украины, 2011.-23с.
3. Андрущенко В.Л., Тучак Т.В. Морально-этические императивы налогов и налогообложения (западная традиция): Монография / Андрущенко В.Л., Тучак Т.В. – К.: НИИ ФП , 2013. – 369 с.
4. Суббот А., Зикун Н., Жаров А. Формирование налоговой культуры как задание процесса модернизации ГНС Украины // Научный вестник. – 2003. – №4.
5. Воинова Т., Павленко О. Некоторые вопросы формирования налоговой культуры в современных условиях // Вестник налоговой службы Украины. – 2000. – № 37.
6. Выходец А.М., Кизилова Э.А. Культура и этика взаимоотношений налоговых инспекторов с налогоплательщиками. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dtk.com.ua/debet/rus/2001/52/index.html> (дата обращения: 05.10.2015).

7. Василенко А.В. Формирование налоговой культуры в Украине / [Электронный ресурс] http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/evu/2011_17_1/Vasilenko.pdf.
8. Nerre B. Do social and cultural norms matter? – The Concept of Tax Culture/ Extended version. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/Tax/norms/pdf> (дата обращения: 2.10.2015).
9. Иншаков О.В., Фролов Д.П. Институты ключ к пониманию экономических институтов / О.В. Иншаков, Д.П. Фролов // Экономическая теория – 2011. – № 1. –С. 52-62.
10. Torgler B. Does culture influence tax morale? Evidence from different European countries / Benno Torgler, Friedrich Schneider. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.crema-research.ch/papers/2004-17.pdf (дата обращения: 25.10.2015).
11. Папаика А.А. Организация распределительной экономической системы государства [Текст]: дис... д-ра экон. наук: 08.02.03 / Папаика А.А.; Донецкий нац. ин-т экономики и торговли им. М.Туган-Барановского. - Донецк, 2006. - 545 стр.: рис., табл. - стр. 406-441.

Institutionalization of tax culture is in the system of tax relations

*Papaika A.A., Doctor of economics science, Professor,
Head of the Department « Banking» of
Donetsk National University of Economics and Trade
named after M. Tugan-Baranovsky*

*Golovashchenko A.A., post-graduate student of the Department « Banking»
of Donetsk National University of Economics and Trade
named after M. Tugan-Baranovsky
e-mai:AlinaGolovashenko@3g.ua*

The article consider issues of reform in the sphere of the tax relations which is dictated by a lack of the budgetary resources and unevenness of a role of taxes and fees are considered. World experience of public administration testifies to need of elaboration of uniform scientific and practical approaches to formation of national tax culture taking into account economic, financial, demographic and social features of development of the state. We analysed formation and development of tax culture as one of the main directions of reforming of tax system. The concept of tax culture of institutional aspect is investigated. The institutional environment is analysed and characteristics of the institutions making it are given. Existence of two levels of tax culture of participants of tax process is proved: valuable (moral and ethical) and applied (functional) which are in complete indissoluble communication and mutual submission. The place of tax culture in tax system of institutional relationship of all its participants is defined (it is shown in the form of model).

Keywords: *tax culture, institutionalization of tax culture, institutional environment, tax moral, taxation.*