

08.00.10 Финансы, денежное обращение и кредит

УДК 336.025

Молодых Владимир Анатольевич, Кулаговская Татьяна Анатольевна

## ОСОБЕННОСТИ СОГЛАСОВАНИЯ ИНТЕРЕСОВ ГОСУДАРСТВА И НАЛОГОПЛАТЕЛЬЩИКОВ НА СУБНАЦИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

*В статье проведена оценка возможности согласования интересов государства и налогоплательщиков с учетом субнациональной специфики бюджетно-налоговых систем на основе кластеризации субъектов РФ по уровню налоговой дисциплины и налогового потенциала. Результаты показали высокий уровень дифференциации российских регионов и наличие ряда ограничений в использовании процедур налогового контроля в целях повышения уровня налоговой дисциплины. Целесообразно более активное использование методологии поведенческой экономики и экономической психологии для оптимизации контрольной деятельности на основе соответствующих моделей, что позволит повысить уровень добровольного соблюдения законодательства.*

**Ключевые слова:** налоговая дисциплина, институциональные интересы, налоговый контроль, поведенческая экономика.

### Vladimir Molodykh, Tatiana Kulakovskaya FEATURES OF COORDINATION OF INTERESTS OF THE STATE AND TAXPAYERS AT THE SUBNATIONAL LEVEL

*The article assesses the possibility of coordinating the interests of the state and taxpayers, taking into account the subnational specifics of the budget and tax systems based on clustering of the subjects of the Russian Federation by the level of tax discipline and tax potential. The results showed a high level of differentiation of Russian regions and the presence of a number of restrictions in the use of tax control procedures in order to increase the level of tax discipline. It is advisable to more actively use the methodology of behavioral Economics and economic psychology to optimize control activities based on appropriate models, which will increase the level of voluntary compliance with legislation.*

**Key words:** tax discipline, institutional interests, tax control, behavioral Economics.

**Введение / Introduction.** Институциональные интересы проявляются в экономических отношениях общества, поэтому играют основополагающую роль в их становлении и развитии. Это развитие проходит несколько этапов, первый из которых заключается в решении проблемы институционального выбора, основанном на анализе соответствия коллективных интересов участников рынка. Как результат такие интересы реализуются на основе механизма государственного регулирования общественной жизни и экономической деятельности через формальные правила.

На практике чаще имеет место ситуация конфликта интересов государства и налогоплательщиков, в основе которого – дисбаланс их взаимоотношений [9]. В основном они связаны с чрезмерным уровнем налогового бремени, неэффективным функционированием правительства, излишним административным и контрольным давлением [12]. Также следует учитывать, что налоговые отношения в своей основе предполагают изъятие части имущества налогоплательщика в виде добровольной уплаты налогов [1], что также не способствует обеспечению интересов налогоплательщиков, которые стремятся минимизировать свои налоговые обязательства, а также противоречит целям государства, которое имеет свои фискальные интересы.

В этой связи в статье рассмотрены базовые модели взаимодействия государства и налогоплательщиков с использованием передовых инструментов управления рисками, применение которых позволяет стимулировать соблюдение налогового законодательства, с одной стороны,

и более эффективно противодействовать уклонению от уплаты налогов – с другой. Перспективы согласования интересов субъектов налоговых отношений рассмотрены в разрезе субъектов РФ, что позволило оценить потенциал повышения уровня налоговой дисциплины за счет гармонизации интересов государства и налогоплательщиков.

*Материалы и методы / Materials and methods.* Традиционно уклонение от уплаты налогов рассматривается как проявление дисбаланса в отношениях государства и налогоплательщиков [2] и является крайним случаем, когда их интересы полностью противоположны (таблица). Очевидно, что идеальным вариантом, к которому необходимо стремиться, является «налоговый симбиоз», когда интересы государства и налогоплательщиков полностью совпадают.

Таблица

**Матрица интересов участников налоговых отношений**

		Интересы государства	
		+	-
Интересы налогоплательщиков	+	Налоговый «симбиоз»	Налоговый «эгоизм» налогоплательщика
	-	Налоговый «эгоизм» государства	Налоговое противостояние

На основании данной матрицы можно выделить несколько различных форм соблюдения налогового законодательства:

- соблюдение представляет собой готовность налогоплательщиков платить налоги без оговорок [11];
- принудительное соблюдение – налогоплательщики исполняют свои обязанности из-за возможности быть подвергнутыми наказанию в случае совершения нарушений [4];
- «творческое» соблюдение состоит в использовании схем налоговой оптимизации в рамках закона [13].

Обращает на себя внимание важное различие между поведением налогоплательщиков, которые добровольно соблюдают налоговое законодательство, и налогоплательщиками, соблюдающими его в результате правоприменительной деятельности [5].

В последние годы наблюдается значительный рост применения передовой аналитики для модернизации системы налогового администрирования с целью поощрения налогоплательщиков соблюдать налоговое законодательство и более эффективно противодействовать уклонению от уплаты налогов.

В Бельгии налоговая администрация разработала четыре прогностические модели, которые привели к сокращению налоговой задолженности [8]. Модель Iris помогает управлять рисками задолженности по НДС и предсказывает, будет ли налогоплательщик выплачивать свой долг в течение 14 дней после получения сообщения от подразделения управления долговыми отношениями. Модель Pegasus используется после применения модели Iris. Если должники не погашают долг, то модель Pegasus будет предсказывать, исполнит ли налогоплательщик свои обязательства после инициации судебного разбирательства. Модель Delphi предсказывает уровень платежеспособности компаний, самозанятых и частных лиц. Модель Hermes – это модель прогнозирования платежей, которая предсказывает, будет ли налогоплательщик выплачивать свой долг в течение одного года, используя данные, определенные в модели Delphi. Все эти модели используются как основа для взаимодействия налоговых органов с налогоплательщиками.

В Канаде используются данные из нескольких систем для выявления налогоплательщиков с самым высоким уровнем риска среди всех категорий [6]. Эти данные корректируются и объединяются в единую базу данных о подаче и оценке налогоплательщиками информации, профилях рисков, предыдущих аудитах, сборах и апелляционной информации. Алгоритмы интеллектуаль-

ного анализа и машинного обучения используются с целью оценки и выявления налогоплательщиков с самым высоким риском. Прогностическое моделирование дополняет системы оценки рисков, используя алгоритмы для извлечения зависимостей из данных и обнаружения неявных закономерностей, обеспечивая дополнительную информацию для выявления недобросовестных налогоплательщиков.

Испанская налоговая служба разработала инструмент «HERMES» в качестве дальнейшего шага на пути к созданию единой системы анализа и оценки рисков налогоплательщиков и выбора вариантов взаимодействия [7]. Система использует значительный объем показателей налогоплательщиков, включенных в базы данных, выдавая стандартизированные отчеты в качестве завершения процесса анализа рисков. Определенные риски и профили могут затем использоваться в процедурах отбора налогоплательщиков с целью контроля.

В Соединенных Штатах служба внутренних доходов разрабатывает продукт оценки рисков на основе данных, который использует машинное обучение для выявления высокого, среднего и низкого потенциала риска для крупных налогоплательщиков [8]. В основе используется байесовская аналитическая модель для указания типа возврата, который в настоящее время используется для соответствующих групп налогоплательщиков. Затем группа в сотрудничестве с кросс-функциональной группой крупных деловых и международных экспертов определила конкретные признаки риска на основе фактического опыта проведения процедур налогового контроля. В настоящее время ведется работа по изучению путей использования этого примера машинного обучения для повышения эффективности оценки рисков для других категорий налогоплательщиков.

Таким образом основным направлением согласования интересов является создание подразделений, занимающихся взаимодействием с конкретными сегментами налогоплательщиков на основе следующих принципов:

- значимость налоговых комплаенс-рисков, обусловленных характером и типом сделок, оффшорной деятельностью, возможностями и стратегиями минимизации налоговых обязательств, а для крупных компаний – между бухгалтерской прибылью и прибылью, рассчитанной для целей налогообложения;
- сложность деловых и налоговых отношений, в частности, уровень диверсификации бизнеса;
- целостность налоговой системы, основанная на возможности и целесообразности использования клиентоориентированных моделей взаимодействия налоговых органов с отдельными категориями и сегментами налогоплательщиков.

**Результаты и обсуждение / Results and discussion.** С целью оценки возможности согласования интересов государства и налогоплательщиков была проведена кластеризация субъектов РФ по уровню налоговой дисциплины с учетом субнациональной специфики бюджетно-налоговых систем и того факта, что высокий уровень налоговой дисциплины приводит к снижению налоговых рисков. Алгоритм процедуры кластеризации следующий.

Оценка уровня налоговой дисциплины  $i$ -го региона осуществляется на основе индекса  $IND(i)$ , который рассчитывается с помощью относительных индикаторов удельных показателей (отношение налоговой задолженности к общим объемам налоговых поступлений), который далее сопоставляется с аналогичным индикатором субъекта РФ ( $G$ ), имеющего максимальное значение.

$$I_{AK(i)} = (G_i / \max_i \{G_i\}) \cdot 100 \% \quad (1)$$

Таким образом происходит процедура нормализации исходных данных, т. е. значения расчетных показателей для всех регионов РФ будут лежать в пределах от 0 до 1, или 100 %.

Аналогично рассчитывается второй показатель, характеризующий уровень налогового потенциала для каждого  $i$ -го региона. В качестве индикатора был взят показатель налоговых поступлений в расчете на одного налогоплательщика без учета налога на добычу полезных ископаемых.

Кластеризацию субъектов РФ в получившейся двумерной системе координат по уровню налоговой дисциплины и налогового потенциала целесообразно проводить на основе использования следующей шкалы для каждого показателя:

- низкий уровень налоговой дисциплины или потенциала ( $I_{P(k)} \leq 0,33$ );
- средний уровень налоговой дисциплины или потенциала ( $0,33 < I_{P(k)} \leq 0,66$ );
- высокий уровень налоговой дисциплины или потенциала ( $I_{P(k)} > 0,66$ ).

Использование такой шкалы для двух показателей дает возможность построить двумерную матрицу, где все субъекты РФ будут отнесены к одному из девяти кластеров, каждый из которых получается на пересечении сетки градации показателей. Это дает возможность оценить уровень налоговой дисциплины с учетом специфики формирования налоговых доходов региональных бюджетов.

Практическая реализация для модернизации действующей системы налогового администрирования требует проведения анализа региональной дифференциации по уровню налоговой дисциплины и потенциала. Для этого были использован коэффициент поляризации:

$$DG = \max_i \{G_i\} / \min_i \{G_i\} \text{ и } DP = \max_i \{P_i\} / \min_i \{P_i\}. \quad (2)$$

Результаты кластеризации позволяют провести компаративный анализ уровня налоговой дисциплины в разрезе субъектов РФ. Однако они не позволяют дать динамической оценки, поэтому необходимо введение дополнительных величин, использование которых дает возможность провести «свертку».

Первый из этих показателей – индекс региональной сбалансированности налоговых рисков:

$$I_{bwr} = \sum_{i=1}^n a_i^k x_i, \quad (3)$$

где  $x_i$  – удельный вес  $i$ -го субъекта РФ, входящего в соответствующий  $k$ -й сегмент по уровню налоговой дисциплины и потенциала.

С учетом того, что каждый субъект РФ может попасть в один из 9 сегментов, весовые коэффициенты в формуле (3) определяются следующим образом:

$$a_i^k = \begin{cases} 1,0, & i = j \\ 0,5, & |i - j| = 1 \\ 0, & |i - j| = 2 \end{cases} \quad (4)$$

Тогда достижение баланса в этом случае будет означать, что уровень налоговой дисциплины в регионе соответствует существующим особенностям региональной бюджетно-налоговой системы. Тогда снижение уровня налоговых рисков для сбалансированных регионов графически будет означать движение субъекта РФ по главной диагонали матрицы из левого нижнего угла в правый верхний угол. В случае такой траектории развития можно говорить о том, что уровень налоговых рисков в этих регионах будет основан на одновременном росте налоговой дисциплины, т. е. увеличении налоговой морали в обществе и повышении эффективности деятельности налоговых органов, в том числе на основе использования клиентоориентированных процедур. Очевидно, что чем больше субъектов РФ находится на главной диагонали, даже если они находятся в левом нижнем углу, тем больший потенциал имеется для согласования интересов налогоплательщиков и налоговых органов. И наоборот, если наблюдается большой разброс от главной диагонали, то имеет место чрезмерное давление со стороны налоговых органов, отрицательно влияющее на уровень налоговой дисциплины, или чрезмерно высокий уровень теневой экономики и неформальной занятости, что также не будет способствовать согласованию интересов налогоплательщиков и налоговых органов. Итоговое значение индекса сбалансированности также лежит в пределах от 0 до 1, и чем его значение ближе к 1, тем больше потенциал для повышения уровня налоговой дисциплины за счет гармонизации интересов государства и налогоплательщиков (рисунки).

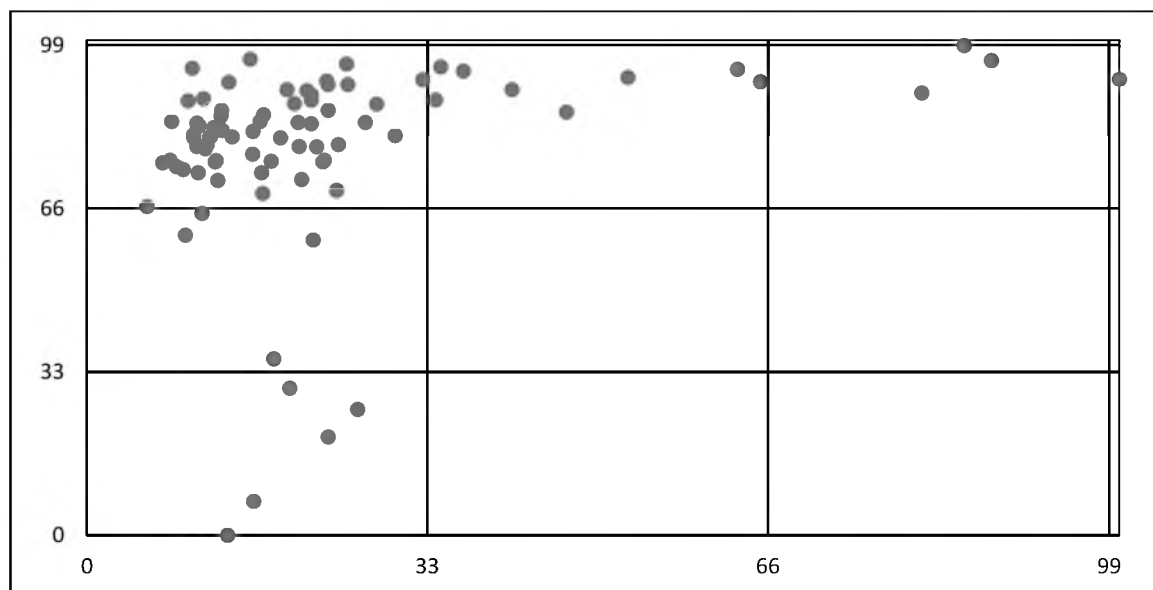


Рис. Матрица субъектов РФ в системе координат «налоговый потенциал – налоговая дисциплина», %

Как видно, только четыре субъекта РФ (Республика Коми, Республика Саха, Московская область, Чукотский АО) попали в сегмент с максимально высоким уровнем налоговой дисциплины и налогового потенциала. Регионы, для которых характерен максимально высокий уровень налоговых рисков, это республики Северного Кавказа (Республика Ингушетия, Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Чеченская Республика, Республика Северная Осетия-Алания). Следует отметить, что большинство российских регионов попали в сегмент «низкий налоговый потенциал – высокий уровень налоговой дисциплины», из чего следует, что потенциал увеличения налоговых поступлений за счет использования рискориентированных инструментов практически полностью исчерпан. Более того, ухудшение экономической ситуации может привести к росту налоговой задолженности, вызванной объективными причинами, связанными со снижением уровня финансовой устойчивости налогоплательщиков.

Экономическая интерпретация данного показателя на первый взгляд очевидна. Высокий уровень налоговой дисциплины является более выгодным как налогоплательщиков, так и государства, который не зависит от величины налогового потенциала. Также необходимо учитывать дисперсию разброса субъектов РФ от региона-лидера. Чем больше по числу субъектов РФ кластер, который включает регион-лидер, тем более высокий уровень налоговой дисциплины наблюдается. Однако, если при этом большинство регионов будет находиться в противоположном кластере, то это будет говорить о наличии очень высокой поляризации национальной налоговой системы. Следовательно, необходимо анализировать не только итоговое значение данного индекса, но и его структуру.

**Заключение / Conclusion.** Как показали результаты исследований, стратегии, основанные на использовании только процедур налогового контроля, которые можно формализовать как игру «полицейских и грабителей» [3] с ориентацией роли налоговых органов в качестве «охотника» и восприятие налогоплательщика как нарушителя в условиях высокого уровня разбалансировки налоговых рисков, имеют ряд объективных ограничений. Налоговые органы не в состоянии отследить через использование стратегии аудита всех сокрытых от налогообложения сумм. Для этой ситуации при выборе эмпирических исследований используются модели, которые предлагают

применять показатель благосостояния граждан как сигнал уклонения. При этом следует учитывать, что уклонение от уплаты налогов является более частым явлением среди самозанятых лиц [10], а также распространено среди субъектов малого и среднего бизнеса и в отдельных отраслях, таких как оптово-розничная торговля и агропромышленный комплекс.

В этой связи разработка механизма повышения уровня налоговой дисциплины только на основе рациональной модели поведения налогоплательщиков, в которой подчеркивается их predisposition вести себя нечестно, и предполагает необходимость жесткого контроля, а наказание в виде санкций является нецелесообразным. Они выделяют обстоятельства, при которых наказание дает положительный эффект и когда оно оказывает негативное воздействие. Кроме того, они доказывают ограниченную способность системы правосудия как средства достижения целей реабилитации и сдерживания рецидива.

Таким образом, налоговая политика государства может не только существенно менять траекторию экономического развития страны, но и оказывать существенное воздействие на поведение налогоплательщиков. Согласование интересов государства и налогоплательщиков как фактор преодоления неформальных отношений затруднено в силу ряда объективных и субъективных причин, которые связаны с асимметричной информацией, неэффективным функционированием органов власти, наличием оппортунистических стереотипов поведения. Результаты подтверждают тезис о том, что чем больше дисбаланс между соблюдением интересов государства и налогоплательщиков, тем больше будут затраты, связанные с контролем за соблюдением налогового законодательства, тем выше будут потери бюджета вследствие недополученных налогов и сборов, и, как итог, максимально высокими будут и потери всего общества.

Очевидно, что более успешным подходом к выявлению потенциальных неплательщиков является применение знаний и данных, накопленных в исследованиях поведенческой экономики и экономической психологии, и отбор налогоплательщиков для проверок на основе соответствующих моделей. Прежде всего важно учитывать, что восприятие налогоплательщиков налоговыми органами и в результате стиль взаимодействия определяют отношения между ними. Еще более перспективным является использование подхода, направленного на повышение добровольного соблюдения законодательства. С точки зрения теории обмена стиль взаимодействия влияет на качество отношений между государством и налогоплательщиками, влияют на формирование основ налоговой морали и в конечном итоге на готовность соблюдать законодательство.

#### ЛИТЕРАТУРА И ИНТЕРНЕТ-РЕСУРСЫ

1. Allingham, M. Income tax evasion: A theoretical analysis / M. Allingham, A. Sandmo // *Journal of Public Economics*. – 1972. – No 1. – Pp. 323–338.
2. Alm, J. Taxpayer information assistance and tax compliance behavior / J. Alm, T. Cherry, M. Jones, M. McKee // *Journal of Economic Psychology*. – 2010. – No 31. – Pp. 577–586.
3. Falkinger, J. Rewards versus penalties: On a new policy against tax evasion / J. Falkinger, H. Walther // *Public Finance Quarterly*. – 1991. – No 19. – Pp. 67–79.
4. Hofmann, E. Preconditions of voluntary tax compliance. Knowledge and evaluation of taxation, norms, fairness, and motivation to cooperate / E. Hofmann, E. Hoelzl // *Journal of Psychology*. – 2008. – No 216. – Pp. 209–217.
5. Kirchler, E. Enforced versus voluntary tax compliance. The «slippery slope» framework / E. Kirchler, E. Hoelzl, I. Wahl // *Journal of Economic Psychology*. – 2008. – No 29. – Pp. 210–225.
6. OECD Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education, OECD Publishing. – Paris : OECD Publishing, 2015. – 93 p.
7. OECD Joint Audit 2019 – Enhancing Tax Co-operation and Improving Tax Certainty : Forum on Tax Administration. – Paris : OECD Publishing, 2019. – 112 p.
8. OECD Tax Administration 2017 : Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies. – Paris: OECD Publishing, 2017. – 202 p.

9. Orviska, M. Tax evasion, civic duty and the law abiding citizen / M. Orviska, J. Hudson // *European Journal of Political Economy*. – 2002. – No 19. – Pp. 83–102.
10. Wahlund, R. Tax changes and economic behavior : The case of tax evasion / R. Wahlund // *Journal of Economic Psychology*. – 1992. – No 13. – Pp. 657–677.
11. Wenzel, M. An analysis of norm processes in tax compliance / M. Wenzel // *Journal of Economic Psychology*. – 2004. – No 25. – Pp. 213–228.
12. Wenzel, M. A social categorisation approach to distributive justice / M. Wenzel // *European Review of Social Psychology*. – 2004. – No 15. – Pp. 219–257.
13. Wilson, J. Understanding surveys of taxpayer honesty / J. Wilson, S. Sheffrin // *Finanzarchiv*. – 2005. – No 61. – Pp. 238–256.

#### REFERENCES AND INTERNET RESOURCES

1. Allingham, M. Income tax evasion: A theoretical analysis / M. Allingham, A. Sandmo // *Journal of Public Economics*. – 1972. – No 1. – Pp. 323–338.
2. Alm, J. Taxpayer information assistance and tax compliance behavior / J. Alm, T. Cherry, M. Jones, M. McKee // *Journal of Economic Psychology*. – 2010. – No 31. – Pp. 577–586.
3. Falkinger, J. Rewards versus penalties: On a new policy against tax evasion / J. Falkinger, H. Walther // *Public Finance Quarterly*. – 1991. – No 19. – Pp. 67–79.
4. Hofmann, E. Preconditions of voluntary tax compliance. Knowledge and evaluation of taxation, norms, fairness, and motivation to cooperate / E. Hofmann, E. Hoelzl // *Journal of Psychology*. – 2008. – No 216. – Pp. 209–217.
5. Kirchler, E. Enforced versus voluntary tax compliance. The «slippery slope» framework / E. Kirchler, E. Hoelzl, I. Wahl // *Journal of Economic Psychology*. – 2008. – No 29. – Pp. 210–225.
6. OECD Building Tax Culture, Compliance and Citizenship: A Global Source Book on Taxpayer Education. OECD Publishing. – Paris : OECD Publishing, 2015. – 93 p.
7. OECD Joint Audit 2019 – Enhancing Tax Co-operation and Improving Tax Certainty : Forum on Tax Administration. – Paris : OECD Publishing, 2019. – 112 p.
8. OECD Tax Administration 2017 : Comparative Information on OECD and Other Advanced and Emerging Economies. – Paris: OECD Publishing, 2017. – 202 p.
9. Orviska, M. Tax evasion, civic duty and the law abiding citizen / M. Orviska, J. Hudson // *European Journal of Political Economy*. – 2002. – No 19. – Pp. 83–102.
10. Wahlund, R. Tax changes and economic behavior : The case of tax evasion / R. Wahlund // *Journal of Economic Psychology*. – 1992. – No 13. – Pp. 657–677.
11. Wenzel, M. An analysis of norm processes in tax compliance / M. Wenzel // *Journal of Economic Psychology*. – 2004. – No 25. – Pp. 213–228.
12. Wenzel, M. A social categorisation approach to distributive justice / M. Wenzel // *European Review of Social Psychology*. – 2004. – No 15. – Pp. 219–257.
13. Wilson, J. Understanding surveys of taxpayer honesty / J. Wilson, S. Sheffrin // *Finanzarchiv*. – 2005. – No 61. – Pp. 238–256.

#### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

**Молодых Владимир Анатольевич**, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры налоговой политики и таможенного дела Северо-Кавказского федерального университета. E-mail [v.a.molodyh@yandex.ru](mailto:v.a.molodyh@yandex.ru)

**Кулаговская Татьяна Анатольевна**, доктор экономических наук, доцент, заведующий кафедрой налоговой политики и таможенного дела Северо-Кавказского федерального университета. E-mail [kulagovskaya@mail.ru](mailto:kulagovskaya@mail.ru)

#### INFORMATION ABOUT AUTHORS

**Vladimir Molodykh**, Ph. D. in Economics, associate Professor, Department of tax policy and customs Affairs. North Caucasus Federal University. E-mail [v.a.molodyh@yandex.ru](mailto:v.a.molodyh@yandex.ru)

**Tatyana Kulagovskaya**, Doctor of Economics, associate Professor, head of the Department of tax policy and customs of the North Caucasus Federal University. E-mail [kulagovskaya@mail.ru](mailto:kulagovskaya@mail.ru)