

Мария Рубцова

Налоговая система как
КОММУНИКАТИВНЫЙ ИНСТИТУТ



12+

Мария Рубцова

**Налоговая система как
КОММУНИКАТИВНЫЙ ИНСТИТУТ**

«ЛитРес: Самиздат»

2020

Рубцова М. В.

Налоговая система как коммуникативный институт /
М. В. Рубцова — «ЛитРес: Самиздат», 2020

ISBN 978-5-532-06171-2

Монография посвящена исследованию коммуникативных аспектов налоговой системы в современном обществе. В книге освещаются социальные практики функционирования налоговой системы как системы коммуникаций граждан и государства. В центре внимания монографии находится идея построения налоговой системы как коммуникативного института, имеющего не только экономическую, но и социальную значимость.

ISBN 978-5-532-06171-2

© Рубцова М. В., 2020
© ЛитРес: Самиздат, 2020

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	5
ГЛАВА 1. НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА КАК КОММУНИКАТИВНЫЙ ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	7
1.1. Понятие института социального управления и его важность для изучения современных тенденций развития налоговой системы	7
1.2. Теоретическое исследование налоговой системы как коммуникативного института социального управления	22
Конец ознакомительного фрагмента.	30

ВВЕДЕНИЕ

Процесс налогового реформирования, затрагивающий многие страны мира выявил широкий спектр трудностей, которыми обусловлено управление налоговой системой во многих странах мира. Первые неудачи реформирования налоговой системы в России в 1990-е гг. и возникший затем широкомасштабный «теневой уход» от налогов привели к детальному анализу социальных функций налоговой системы в обществе. Если проблемы налоговой системы в РФ являлись следствием её институционализации, то в развитых странах они оказались результатом кризисного состояния сложившегося института налоговой системы, поиска нового баланса между социальными и рыночными задачами. По мнению западных специалистов, в 2000-х годах на первый план выступила проблема пересмотра основных постулатов социального рыночного государства, организации его институтов, в том числе налоговой системы.¹

Возрастает социальная значимость изучения коммуникативных аспектов функционирования налоговой системы, которая является сферой взаимодействия граждан и органов власти, общества и государства, способом вовлечения каждого члена общества в систему его институтов. Необходимо дополнить традиционное изучение налогов как социально-экономического феномена с позиции экономической науки социолого-управленческим анализом, фокусирующим внимание на управленческой и коммуникативной роли налоговой системы в современном обществе.

Налоговая система выступает как институт, инициированный социальным управлением для решения определенных общественных задач, но в процессе ее институционализации утрачивается согласованность действий субъектов социального управления. В результате налоги перестают восприниматься населением как общественно необходимое явление. Это требует анализа более широкого круга социальных факторов функционирования налоговой системы, изучения ее как института, посредством которого осуществляется социальное управление в обществе.

Анализу налоговой системы, ее исторического развития и социально-экономических аспектов функционирования было уделено большое внимание в отечественной и в зарубежной науке.

В трудах классиков теории налогообложения А. Смита, Д. Рикардо, К. Маркса, Н. Тургенева, Дж. Кейнса и др. представлен теоретический анализ процессов, происходящих в обществе под влиянием налоговой системы, содержится обоснование различных типов налоговых систем и принципов их построения. В данных работах рассматриваются не только экономические, но и социальные последствия функционирования налоговых систем.

Представители экономики государственного сектора, например Э.Б. Аткинсон и Дж. Э. Стиглиц, анализируют налоги в системе государственных финансов. Они указывают на важность социологических исследований для принятия управленческих решений в области налогообложения, на многоаспектность и малопредсказуемость последствий налоговых изменений. При этом они считают, что поведение индивидов рационально. Однако с социологической точки зрения это весьма проблематично.

Функционирование налоговой системы анализируется также и отечественными учеными-экономистами: В.М. Аньшиным, А.И. Погорлецким, В.Н. Сумароковым, С.Ф. Сутыриным, Ц.М. Хасан-Беком, В.Ф. Шмелевым и др. В их работах налоговое регулирование рассматривается прежде всего в контексте экономического управления, а анализу социальных аспектов не придается должного значения. А.В. Брызгалин, С.Г. Пепеляев, К.В. Седов, Д.Г. Черник, Т.Ф. Юткина исследуют налоги, опираясь на экономико-правовой подход. При этом

¹ Веттерберг Г. Новое общество. О возможностях общественного сектора. М., 1999. С.14-15.

они указывают на необходимость комплексного, в том числе философского и социологического осмысления налоговой системы.

Из экономико-социологических работ, посвященных налогообложению, следует отметить работы исследователей неформальной экономики Дж. Гершуни, Э. Де Сото, В. Волкова, А. Леденевой, А. Яковлева и др., в которых рассматриваются неформальные механизмы ухода от налогов, причины перехода функций налоговой системы к неформальному сектору. В работах В.К. Потемкина исследуются вопросы искаженного восприятия населением экономических и социальных функций налогообложения, делается акцент на создании социальной стратегии налогообложения, развивающей малое предпринимательство. М.П. Дмитриев подробно изучает социальные аспекты налогообложения в системе регулирования народного благосостояния. Таким образом, в экономико-социологических работах подчеркивается социально-экономическое и политическое значение налоговой системы.

Характеристика исторического развития налоговой системы дается в работах Ф. Броделя, Л.С. Васильева, В.О. Ключевского, А.И. Першица, И.Я. Фроянова и др. В них содержится богатый исторический материал, позволяющий изучить процесс становления налоговой системы. Историки намечают некоторые пути социологического анализа налогов, что служит предпосылкой для формирования концепции институционализации налоговой системы как института социального управления.

Использование принципов налогообложения в государственной практике, взаимосвязь государства и гражданского общества как субъектов управления налоговой системой рассматриваются в работах Г. Веттерберга, Т.И. Виноградовой, Х. Ламперта и др.

Вместе с тем рассмотрение налоговой системы как коммуникативного института является еще неразработанным и перспективным направлением социологических исследований. Данная монография позволяет в определенной степени восполнить этот пробел. Автор – доктор социологических наук, профессор кафедры медиакоммуникационных технологий Санкт-Петербургского государственного института кино и телевидения М.В. Рубцова. Для специалистов и широкого круга читателей.

ГЛАВА 1. НАЛОГОВАЯ СИСТЕМА КАК КОММУНИКАТИВНЫЙ ИНСТИТУТ СОЦИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Понятие института социального управления и его важность для изучения современных тенденций развития налоговой системы

Становление новых институтов в нашей стране требует от ученых-обществоведов обобщения опыта институционального развития и функционирования. Это требование обусловило необходимость создания социологии управления – новой социологической дисциплины, предмет которой находится еще в стадии формирования.² В настоящий момент уже существуют предпосылки для развития институционального подхода в социологии управления. Так, А.В. Тихонов определил, что социология управления является отраслевой социологической дисциплиной, которая изучает закономерности становления, функционирования и развития управления как социального института во взаимодействии с другими институтами общества, условия, формы и механизмы управляемости общества и его подсистем как функциональные единства рациональной (искусственной) организации и спонтанной (естественной) самоорганизации.³ Франц-Х. Кауфманн и Г.А. Меньшикова рассмотрели механизм институциональной координации, которая наряду с функциональной координацией характеризуется как объект исследования социологии управления.⁴

Вместе с тем, на наш взгляд, особенности институционального подхода в социологии управления, его возможности и границы применения еще недостаточно раскрыты. Мы полагаем, что социология управления изучает институты как институты управления. Основываясь на взглядах Ю. Хабермаса⁵, можно предположить, что в процессе человеческой истории сформировались три типа институтов управления: инструментальные, нормативно-ролевые и коммуникативные.

Появление институтов как таковых обусловлено компенсацией инстинктов, которые у человека гораздо менее развиты, чем у животных.⁶ По аналогии с инстинктами первые институты управления носят инструментальный запретительный харизматический характер. Их воздействие на человека не должно быть осознанным. Напротив, безусловное подчинение и принуждение являются неперенными атрибутами инструментальных институтов. Только такие институты позволяют группе (племени, народу) выжить. Инструментальный институт осуществляет скорее внутренний, чем внешний контроль над индивидом. Сам индивид неосознанно контролирует свое поведение, а нарушение признанного порядка вещей карается смер-

² См. дискуссию о предмете и задачах социологии управления: Актуальные проблемы социологии управления (Материалы «круглого стола») // Социологические исследования. 1998. N2. С.98-107.

³ Тихонов А.В. Социология управления. Теоретические основы. СПб., 2000. С.280.

⁴ Кауфманн Франц-Х., Меньшикова Г.А. Социология управления как область научного знания (зарубежные исследования 80-х годов) // Социология экономики и управления: Сб. статей / Под ред. Л.Т. Волчковой. СПб., 1998. С.107-122.

⁵ В основу наших взглядов легла типология действия Ю. Хабермаса. См.: Хабермас Ю. Демократия, разум, нравственность. М., 1995. С. 68-73; Habermas J. The theory of communicative action. V 2. Boston. Beacon Press, 1989. P. 343-348, 383-403.

⁶ См.: Гелен А. О систематике антропологии // Проблема человека в западной философии. М., 1988. С.152-202.

тью (включая самоубийство). Инструментальный институт является *управляющим* институтом и неуправляем со стороны индивида.

Подчинение природы, развитие материально-технической базы, разделение общественного труда обуславливают перерастание инструментальных институтов управления в нормативно-ролевые. Нормативно-ролевой институт связан с четким распределением функциональных прав и обязанностей (ролей), закрепленных частично в законодательстве, частично в стандартах общепринятого поведения (неформально). Нормативно-ролевой институт осознан, но признается как данность, которую не желательно корректировать. Поддержка индивидом институционализированных норм и ролей активно приветствуется обществом, отсутствие этой поддержки карается санкциями. Контроль над индивидом сменяется с внутреннего на внешний, с самоконтроля на контроль общества. В связи с этим, нормативно-ролевой институт рассматривается прежде всего сквозь призму результатов его функционирования в обществе. К нормативно-ролевому типу относятся как большинство традиционных институтов (где ситуация контролируется с помощью обычая), так и большинство современных институтов государства (где на первый план выходят правовые нормы).

Нормативно-ролевой институт не может столь же безоговорочно рассматриваться в качестве управляющего института как инструментальный. Однако он функционально необходим и поддерживается со стороны общества. Поэтому конкретный индивид не имеет реальных возможностей его корректировки. Можно сказать, что нормативно-ролевой институт не управляет, а *создает возможность управлять* для определенных групп и классов.

Развитие демократических форм участия граждан в управлении, становление гражданского общества приводят к появлению нового типа институтов управления – коммуникативных. Коммуникативный институт имеет более «мягкую» и «гибкую» институциональную организацию, чем инструментальный и нормативно-ролевой. Его функционирование связано не только с осознанием необходимости институтов, но и с возможностью постоянной их корректировки в коммуникативном диалоге.⁷ Коммуникативный институт – это *управляемый* институт. Поэтому его развитие требует расширения навыков самоконтроля и децентрализации.

На наш взгляд, в каждый конкретный момент исторического времени все три типа институтов (или их прообразы) имеют место, а институциональные структуры обществ различаются их пропорцией. В «чистом» виде эти три типа институтов могут рассматриваться как идеальные типы (идеально-типические конструкции).

Мы полагаем, что исходя из данной типологии, можно анализировать социальные процессы на микроуровне (внутриорганизационная культура, стандарты поведения, формулировка миссии организации и т.д.), на мезоуровне (проблема соучастия государства и гражданского общества в управлении), на макроуровне (становление досовременной, современной и постсовременной цивилизаций). Здесь следует указать и на границу применения институционального подхода, которая определяется границами институционализации в обществе. За пределами институционализирующихся явлений, например, при исследовании аффективного действия институциональный подход не имеет своих оснований.

Гипотеза о трех типах институтов управления находит свое подтверждение, если условно выделить и рассмотреть три направления социологической институциональной теории.

Инструментальное направление видит в институте общественный инструмент подавления индивидуальной человеческой природы. Это подход берет свое начало в работах Т. Веблена, считавшего, что институты как принятая система общественной жизни, вытекающая из инстинктов, определяют непосредственные цели, подчиняющие себе поведение людей.⁸

⁷ Хабермас Ю. Демократия, разум, нравственность. С. 70-71.

⁸ Веблен Т. Теория праздного класса. М., 1984. С.216.

М. Вебер полагал, что обычно происходит насильственное внедрение институтов отдельными лицами, которое затем легитимируется как договорное. Если индивид не захочет соответствовать возлагаемым на него ожиданиям, существует шанс, что его заставят повиноваться с помощью «аппарата принуждения».⁹

Дальнейшее становление инструментального направления исследования институтов связано с указанием на их бессознательный характер. По мнению Ч. Кули, в «разуме индивида институт присутствует как принадлежащая группе в целом, и поэтому бессознательная привычка, способ мышления или действия».¹⁰ Бессознательность делает институт неуязвимым, вместе с тем, человеческое поведение жестко контролируется.

Впрочем подавление человеческой природы не должно однозначно рассматриваться как недостаток. Так, по мнению Дж. Г. Мида, институты подавляют «Я», но это является единственным путем обретения личностью своей автономности: «индивид является индивидуальностью постольку, поскольку принадлежит к какому-то сообществу, поскольку перенимает в своем собственном поведении установления этого сообщества».¹¹ При этом Дж. Г. Мид определяет социальные институты как общепринятую реакцию со стороны общества на поведение индивида.¹²

Подробная критика инструментальной природы институтов связана с деятельностью теоретиков Франкфуртской школы (Э. Фромма, Г. Маркузе). По мнению Э. Фромма, человек непреодолимо отчужден институтами общества от своих истинных потребностей в творчестве, познании, духовном возвышении, самореализации личности¹³. Г. Маркузе видит в институтах «рационализацию несвободы», посредством которой общество осуществляет свою независимую власть над индивидами.¹⁴

Таким образом, инструментальное направление делает акцент на том, что индивиды не имеют возможности изменения навязанных им институтов и находятся под их тотальным контролем.

Нормативно-ролевое направление исследования природы институтов берет свое начало ещё в работах Г. Спенсера и Э. Дюркгейма, однако его окончательное оформление связано со школой структурно-функционального анализа.

Г. Спенсер, с именем которого связано первое широкое употребление категории «социальный институт» в социологии, рассматривал институты как образования, возникшие эволюционным путем, развитие которых связано с осуществлением определенных функций в обществе.¹⁵

По Э. Дюркгейму, институт – это особый способ бытия общества, выражающийся в закреплении, установлении вне нас определенных способов действий и суждений, которые не зависят от каждой отдельно взятой воли. По его мнению, институтом можно назвать все верования, все поведение, установленные группой.¹⁶ Это определение не только близко к определениям инструментального направления, но и существенно повлияло на их развитие. Однако Дюркгейм не рассматривал институты как нечто неизменное и тотальное. Институты, по его мнению, не являются чем-то чуждым человеческой природе, они позитивны и служат челове-

⁹ Вебер М. О некоторых категориях понимающей социологии // Вебер М. Избранные произведения. М., 1990. С.536-540.

¹⁰ Кули Ч.Х. Общественная организация. Изучение углубленного разума // Тексты по истории социологии XIX-XX веков. Хрестоматия. М., 1994. С.382.

¹¹ Мид Дж. Интернализированные другие и самость // Американская социологическая мысль. М., 1994. С.235.

¹² Там же.

¹³ Фромм Э. Бегство от свободы. М., 1990. С.373.

¹⁴ Маркузе Г. Одномерный человек. М., 1994. С.134-136.

¹⁵ Спенсер Г. Основания социологии. Т.2. СПб., 1898. С.212, 234-237.

¹⁶ Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение. М., 1995. С.20.

ческой самореализации. Более того, возможно и нужно создание институтов, поддерживающих органическую солидарность, например, профессиональных корпораций.¹⁷

В работах продолжателей данного направления – теоретиков структурно-функционального анализа Т. Парсонса и Р. Мертон институты предстают как нормативные регуляторы человеческих действий, определяющие ролевой набор. Институты подавляют личность, не позволяя ей выходить за рамки предписанной социальной роли. Но вместе с тем предполагается возможность альтернативного выбора института, если он зависит от содержания интересов (Т. Парсонс), или, если он может быть заменен функциональной альтернативой в случае дисфункциональных последствий (Р. Мертон).¹⁸

Нормативно-ролевое направление делает акцент на системную составляющую функционирования институтов, т.е. их необходимость для системы в целом. Альтернативы выбора институтов индивидами здесь сильно ограничены, но в принципе возможны, если для этого существуют определенные системные предпосылки. Следует отметить, что нормативно-ролевое направление исследования природы институтов является более распространенным.

Коммуникативное направление исследования природы институтов первоначально связано с попыткой представителей феноменологической социологии (А. Шюц, затем П. Бергер и Т. Лукман) включить в социологическую теорию активно действующего индивида (деятеля), конструирующего социальную реальность. Тогда институционализация должна представлять как творческий процесс создания общества. Однако, по мнению П. Бергера и Т. Лукмана, институт – это объективированная человеческая деятельность. Он возникает по следующей схеме: хабиутализация (т.е. опривычивание действий) . взаимная типизация опривыченных действий деятелями разного рода (институционализация) . легитимация института (прежде всего в языке) . типизация институтом как индивидуальных деятелей, так и индивидуальных действий (создание ролей).¹⁹ Исходя из данной схемы, первоначально творческий процесс создания общества переходит в институционализированный (возникают рутинные практики). В итоге, личность типизируется (социализируется) в созданной до нее институциональной структуре, и ее собственная «конструирующая» роль уже серьезно ограничена.

В рамках смягчения нормативизма структурно-функциональной традиции С. Липсет на примере политических институтов выделил два критерия прочности институциональной структуры. Первый критерий – эффективность, которая определяется на основе расчета, проводимого большинством членов общества. Второй критерий – законность. Законность понимается не в узком юридическом, а в широком социальном толковании и означает способность институциональной структуры создать и сохранить мнение о том, что существующие институты являются лучшими из тех, какие только можно придумать. Законность влияет на эмоции человека и постоянно им оценивается в соответствии с собственным мировоззрением.²⁰ Таким образом, С. Липсет указывает, что институты создаются и корректируются совместно многими людьми на основе «расчета», а не бессознательно. Вместе с тем каждый совершает не рациональный частный, а общезначимый выбор, параметры которого зависят как от эффективности результата, так и мировоззрения, формирующегося под влиянием институтов социализации.

Наиболее подробно коммуникативное направление исследования природы институтов разрабатывается Ю. Хабермасом, продолжателем традиций Франкфуртской школы. По его

¹⁷ См.: Дюркгейм Э. О разделении общественного труда. Метод социологии. М., 1990. С.35.

¹⁸ См.: Parsons T. The Social System. London. 1991. P.38; Мертон Р. Явные и латентные функции // Американская социологическая мысль. М., 1996. С.393-461.

¹⁹ См.: Бергер П., Лукман Т. Социальное конструирование реальности. М., 1995. С.89-131. Конечно, данная схема не отражает всей постановки и решения задачи, которые можно найти у П. Бергера и Т. Лукмана, и в этом плане она условна. П. Бергер и Т. Лукман в большей мере стремятся показать взаимообусловленность этих этапов, чем четко их выделить.

²⁰ Липсет С. Политическая социология // Социология сегодня. Проблемы и перспективы. Американская буржуазная социология середины XX века. М., 1965. С.142.

мнению, проблему современного общества составляет не сама по себе направленность на воссоздание инструментальных институтов, а то, что эти институты носят неязыковой характер (власть, деньги). Они и создают неязыковой мир системы, «колонирующий» и разрушающий «жизненный мир». Недостатки современного общества, по Ю. Хабермасу, коренятся не в процессе рационализации как таковом, а в неспособности развить и превратить в институты те области, в которых рационально достигнутое понимание координирует действия. Конкретно это означает, что должна быть создана такая система институтов, которая позволяла бы людям в рациональной дискуссии, направленной на взаимопонимание, планировать и осуществлять материальное производство, определять политические цели. Фактически институты здесь выступают в качестве институциональных форм демократического принятия решений.²¹

Определения института, данные в рамках инструментального, нормативно-ролевого и коммуникативного направлений, имеют существенные различия. Однако так как речь идет об одном социальном феномене, необходимо сформулировать единое определение института, позволяющее развивать институциональный подход в социологии управления.

Термин «институт» произошел от латинского «*institutum*» и означает «учреждение, установление».²² В обыденной речи институт ассоциируется с учреждениями, прежде всего образовательными и научными. Теоретическое изучение институтов в общественных науках ставит акцент на втором значении – «установление», предлагая весьма широкий диапазон интерпретаций. Среди них нормы, комплексы норм, правила игры, типы социальной практики и т.д. Вместе с тем сам термин «установление» выпадает из поля зрения. Мы предлагаем вернуться к определению института как установления, позволяющему связать противоречивые трактовки институтов.

Исходя из определений, данных в словаре В. Даля, слово «установление», во-первых, связано с уставом, постановлением, законом, т.е. с различными видами правил и норм, прежде всего формальных. Во-вторых, установление – это процесс устанавливания и узаконивания, как мы бы сказали сейчас, процесс приобретения устойчивости и легитимности. В-третьих, установление – это основание и учреждение чего-либо, расстановка в должном порядке установителем, т.е. устанавливающая деятельность определенного субъекта.²³

Итак, институт – не только определенная устойчивая норма, правило, закон, но и саморазвитие этой нормы, правила, закона, а также деятельность по установлению нормы, правила и закона. Здесь совмещаются статическая, динамическая и управленческая характеристики института, его устойчивость, способность устанавливаться и способность быть установленным.

Вместе с тем не всякая норма (правило, закон), не всякий процесс установления и не всякая устанавливающая деятельность являются институтом. На наш взгляд, необходимо ввести такие критерии отнесения к институтам, как устойчивость и организующее влияние на социальную жизнь.

Устойчивость означает, что институт устоялся и стал самостоятельным социальным фактом, отделимым от других. В таком случае требуется достаточно большая мера воздействия, чтобы институт был изменен.

Организующее влияние института на социальную жизнь означает, что, во-первых, институт организует значительную часть социального пространства в виде ролей и статусов, во-вторых, результаты деятельности института могут трактоваться как функции и дисфункции для общественной системы в целом, в-третьих, ликвидация института образует «нишу», которая

²¹ См.: Habermas J. The theory of communicative action. V 2. P. 343-348, 383-403; Монсон П. Современная западная социология: теории, традиции, перспективы. СПб., 1992. С.329-339.

²² Энциклопедический социологический словарь / Под общ. ред. Г.В. Осипова М., 1995. С.226.

²³ Даль В. Толковый словарь живого великорусского языка. Т.1-4. Т.4. М., 1994. С. 1077-1079.

может быть заполнена только сопоставимой институциональной конфигурацией, имеющей ряд совпадающих признаков.

Таким образом, мы полагаем, что *институт – это устойчивое и организующее социальную жизнь установление.*

Прибавление к термину «институт» слова «социальный» указывает на более широкое толкование института, чем это принято в юридической науке. В научной социологической литературе категории «институт» и «социальный институт» обычно используются как синонимы.

В современном высокоинституционализированном обществе в основе многих институтов лежит не одно установление, а целый ряд установлений, образующий систему. Поэтому институт может трактоваться как система установлений, процесса установления и устанавливающей их деятельности. Здесь термин «установление» не указывает на единичный характер установления. Также и система может рассматриваться как институт, если речь идет о системе установлений, а не о системе институтов.

Институт как устойчивое и организующее социальную жизнь установление определяет наше поведение, включая нашу способность подчиняться институтам и/или конструировать их, управляться и/или управлять ими. Чтобы понять, каким образом институты влияют на управляемость нашего поведения, необходимо обосновать такую категорию как «институт социального управления».

По мнению Л.Т. Волчковой и В.Г. Долгова, под социальным управлением должна пониматься практическая деятельность по преобразованию социума, социальных отношений. Социальное управление – это целерациональное и в то же время ценностно-ориентированное воздействие субъекта управления на объект по согласованию противоречивых потребностей и интересов субъектов социальной деятельности и возможностей общества. В то же время социальное управление – это своеобразный механизм внутренней саморегуляции общества, обеспечивающий подчинение действий разнообразных субъектов общественным ценностям, нормам, традициям, выработанным в процессе исторического развития.²⁴

А. В. Тихонов видит в социальном управлении практику управления обществом и его подсистемами, практическое проявление институциональной природы управления.²⁵ По мнению О.А. Уржи, неоднозначность понятия «социальное управление» требует проведения анализа его смысловых нагрузок как в широком, так и в узком смысле. Она полагает, что социальное управление в широком смысле – это управление, которое включает в себя государственное управление, осуществляемое институтом государственной власти, социальный контроль и самоуправление, осуществляемые гражданским обществом и его организациями. В узком смысле социальное управление – это опосредованное, «мягкое» управление, опирающееся на интересы представителей различных социальных слоев, их консолидацию на основе эффективной социальной политики. Его осуществление связано с использованием апробированных и инновационных социальных технологий, позволяющих решать задачи социальной политики.²⁶

Опираясь на данные определения, можно выделить существенные характеристики социального управления. Социальное управление – это:

– воздействие субъекта управления на объект с целью достижения консенсуса;

²⁴ Волчкова Л.Т., Долгов В.Г. Развитие социального управления и планирования в Санкт-Петербургском университете // Социология в Санкт-Петербурге и в Санкт-Петербургском государственном университете. Тезисы Всероссийской научной конференции, посвященной 10-летию факультета социологии. СПб., 1999. С.31.

²⁵ Тихонов А.В. Теоретико-методологические основы социологии управления как отраслевой научной дисциплины. Автореф. дис. на соискан. учен. степ д.с.н. СПб., 2000. С.28.

²⁶ Уржа О.А. Теоретико-методологические основы управления процессами функционирования социальной структуры современного российского общества (социологический аспект). Автореф. дис. на соискан. учен. степ д.с.н. М., 2000. С. 37.

- механизм внутренней саморегуляции общества, являющийся практическим проявлением институциональной природы управления;
- «государственное управление», осуществляемое институтом государственной власти, и «самоуправление», осуществляемые гражданским обществом;
- «мягкое» управление, нацеленное на консолидацию, т.е. развивающее солидарность и сотрудничество.

Опираясь на развернутую характеристику социального управления, можно дать определение институту социального управления. В отличие от идеально-типических конструкций инструментальных, нормативно-ролевых и коммуникативных институтов, институт социального управления носит *конкретно-исторический характер* и является результатом их комбинирования на практике. В нем пропорционально совмещены статические, динамические и управленческие характеристики институтов. Институт социального управления выступает в качестве устойчивого механизма осуществления социального управления в обществе.

Институт социального управления – это устойчивое и организующее социальную жизнь установление (или система установлений), координирующее взаимодействие субъектов социального управления.

В современном обществе в качестве основного субъекта социального управления обычно рассматривается государство. Однако в последнее время стала более активно обосновываться роль гражданского общества, что, на наш взгляд, связано с общей тенденцией перерастания нормативно-ролевых институтов (таким институтом является современное государство) в коммуникативные. Поэтому институт социального управления является результатом определенной конкретно-исторической комбинации институтов государства и институтов гражданского общества как основных субъектов социального управления.

В связи с этим, на разных исторических этапах развития института социального управления может рассматриваться:

во-первых, как институционализируемая система государственного управления обществом или как преимущественно институт государства, где главным субъектом социального управления выступает государство;

во-вторых, как институционализируемая система самоуправления общества или как преимущественно институт гражданского общества, где главным субъектом социального управления выступает гражданское общество;

в-третьих, как конкретно-историческое разрешение противоречия между управлением и самоуправлением, между институтами государства и институтами гражданского общества, т.е. результат взаимодействия государства и гражданского общества.

Институты социального управления, как и любые институты вообще, представляют собой сложные социальные агрегаты. Во-первых, сложившиеся институты социального управления ограничивают индивидуальный (рациональный) выбор граждан. Во-вторых, они порождают инерцию для последующего воздействия со стороны конкретного субъекта управления, так как совокупность предшествующих установлений может препятствовать институционализации новых.

Проблема институционального ограничения рационального выбора находится в центре внимания современного экономического институционализма. Принципами этой эволюционно-институциональной теории являются наследственность (непрерывность), изменчивость и естественный отбор институтов.²⁷ С точки зрения данного направления, институты естественно- (само-) управляются, являясь объектом выбора людей, а основная проблематика исследований связана с представлениями о рациональности этого выбора. Поэтому решение

²⁷ См.: Нестеренко А. Современное состояние и основные проблемы институционально-эволюционной теории // Вопросы экономики. 1997. N3. С.50.

вопроса об искусственном повышении эффективности системы управления институтами не входит в задачи экономического институционализма.

Современный экономический институционализм предлагает несколько вариантов решения проблемы рационального выбора институтов. Неинституциональная экономика (Р. Коуз, О. Уильямсон, Дж. Стиглиц) продолжает традиции неоклассики и размышляет об автоматической оптимизации институтов в результате рационального выбора индивидов, максимизирующих свою пользу. Новая институциональная экономика (Д. Норт, Л. Тевено) исходит из понятия ограниченной рациональности Г. Саймона и видит в институтах рамки, которые являются результатом взаимодействия индивидов. Эти рамки, «правила игры», ограничения могут изменяться в результате взаимодействия.²⁸

Если сопоставить взгляды современных экономических институционалистов с изложенными выше социологическими концепциями, то можно отметить, что экономический институционализм близок к социологическим подходам в некоторых выводах. Это связано с общими истоками (Т. Веблен, М. Вебер, А. Шюц) и движением двух дисциплин навстречу друг другу. Но, на наш взгляд, экономический институционализм основывается на индивидуалистических ценностях и представлении о свободном выбирающем субъекте, которое и пытается скорректировать. Тогда как для социологии индивид остается социализированным индивидом. Для нее важен не факт свободы (свобода от общества изначально невозможна), а активное или пассивное участие в процессе социальных изменений.

Изучение систем управления на основе моделей рационального выбора и экономического понимания институциональных ограничений представляет несомненный интерес. Концепция рационального выбора позволяет конструировать идеально-типические конструкции, а изучение институциональных ограничений исследовать влияние неформальных установлений на формальные, что собственно и объясняет отклонение от идеально-типических конструкций. К тому же экономический институционализм несет в своей основе либеральную идеологию, которая, на наш взгляд, необходима для обеспечения плюрализма в социологической теории.

В качестве положительных примеров интериоризации и социологизации версий экономического институционализма можно привести экономическую социологию и социологию организаций. В экономической социологии на базе институциональных концепций сформировалось такое научное направление, как исследование неформальной экономики.²⁹ Важно, что исследователи неформальной экономики не видят возможности и в целом не считают нужным управленческое изменение наличных условий. Используя качественные и количественные социологические методики, они выявляют, описывают и систематизируют реальные «правила игры» в сфере экономических отношений. Данные «правила игры» обычно трактуются как возникшие спонтанно, независимо от конкретных индивидов, по воле обстоятельств вынужденных играть по этим правилам.

В такой близкой социологии управления отраслевой дисциплине, как социология организаций, достижения экономической неоинституциональной теории могут быть конкретизированы следующим образом:

- формальные организации формируются и расширяются по мере возникновения рациональных, институционально признанных правил в конкретных областях деятельности;
- возникновение институциональных мифов и предписаний в новых областях деятельности неизбежно влечет за собой появление новых организаций;
- при появлении новых «рациональных мифов» изменяются формальные структуры в уже существующих организациях;

²⁸ См.: Олейник А.Н. Институциональная экономика. М., 2000. С.30-33.

²⁹ См.: Неформальная экономика. Россия и мир / Под ред. Теодора Шанина. М., 1999. С. 292-310, 371-395.

– чем более развито современное общество, тем в большей мере развита рационально-институциональная сфера;

– получив однажды институциональную поддержку, рациональность обретает статус правила с огромным организационным потенциалом.

Исходя из этих посылок, институциональная социология организаций приходит к важным выводам о фактической децентрализации и гибкости структур управления, о вторичности формальных структур управления перед неформальными. Институционально признанные в обществе правила (институциональный изоморфизм), а не потребность во внутренней координации деятельности рассматриваются как основа формирования организационных структур.³⁰ Институциональная социология организаций также отрицательно отвечает на вопрос, возможно ли управление институтами. Для нее институты заданы, их формирование является результатом естественной эволюции.

Надо отметить, что в большинстве социологических отраслевых дисциплинах и в социологической теории в целом интерпретация институтов, идущая из экономического институционализма, не выдерживает конкуренции с традиционным социологическим взглядом на институты. В социологии по-прежнему сильны традиции нормативно-ролевой институциональной линии Э. Дюркгейма – Т. Парсонса, постоянно корректирующейся с помощью «подключения» теории институционализации П. Бергера и Т. Лукмана.

Если экономические институционалисты скорее умалчивают о проблеме целенаправленного формирования институтов, чем возражают против него, то в институциональной социологии в целом господствует скептический взгляд на принципиальную возможность формирования институтов. Например, представитель этой точки зрения С.Г. Кирдина полагает, что следует различать базовые институты и институциональные формы. Первые вообще не поддаются управлению, они неизменны. Вторые, напротив, поддаются целенаправленному изменению. Однако если характер этого изменения не соответствует типу институциональной матрицы, происходит социальная революция, латентной целью которой является возвращение институциональной матрицы в исходное состояние.³¹

Мы полагаем, что все институты общества взаимосвязаны и взаимообусловлены. Поэтому невозможно изменение институциональной формы без изменения сущности базового института. Как писал Г.В.Ф. Гегель, нельзя изучать *«каким образом форма присоединяется к сущности: ведь она лишь видимость сущности внутри самой себя, имманентная ей собственная рефлексия»*.³² Таким образом, управленческое воздействие на институциональную форму не может не привести к изменению сущности базовых институтов. Неизменность базовых институтов привела бы только к полной неизменности общества, а оно, как мы можем наблюдать, напротив, динамично и изменчиво.

Подводя итог нашему исследованию теоретического окружения институциональной социологии управления, повторим слова В. Тамбовцева: «Должна ли говорить наука «как надо делать?» или только отвечать на вопрос «что будет, если?». Неинституциональная традиция склоняется ко второму варианту, причем как в случае формирования больших экономических систем, так и малых усовершенствований.»³³

В отечественной социологии управления, напротив, имеет место традиция рассматривать институты как принципиально подлежащие целенаправленному управленческому воздействию. Более того, именно вопрос «как надо делать?» является основным. Ответ на него связывается с развитием инновационных управленческих технологий и социальной инжене-

³⁰ Щербина В.В. Социальные теории организации: Словарь. М., 2000. С.114-116.

³¹ См.: Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России. М., 2000. С. 17-18, 120, 129-130.

³² Гегель Г.В.Ф. Наука логики. М., 1999. С.495.

³³ Тамбовцев В. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. №3. С.82.

рии.³⁴ Институциональная социология управления не может игнорировать эту традицию, и, на наш взгляд, необходимо по меньшей мере поставить вопрос об осознанном целенаправленном управлении институтами.

Вместе с тем неверным было бы утверждение, что институты легко сформировать. Институт невозможно создать путем принятия нормативного акта. Нормативный акт не создает институт, а производит институциональное закрепление (в законодательстве) тех социальных явлений, которые достигли необходимой степени развития. На наш взгляд, *институт – это не какое-либо новое явление социальной реальности, а качественная характеристика уже существующего; социальное явление может как приобрести, так и утратить эту институциональную характеристику.*

Формирование институтов является сложным процессом. Отдельно взятый субъект управления может с помощью управленческого воздействия только инициировать институционализацию и корректировать ее ход. Поэтому следует учитывать, что институциональный контекст управленческого воздействия (внешняя среда института) и само управленческое воздействие взаимосвязаны. С одной стороны, институциональный контекст во многом предопределяет содержание и меру управленческого воздействия. С другой стороны, управленческое воздействие изменяет институциональный контекст.

Следовательно, *правомерно ставить вопрос о формировании институтов, если при этом принимаются во внимание ограничения, накладываемые институциональным контекстом, существующим на момент формирования.*

На наш взгляд, формирование институтов социального управления должно основываться на определенных принципах.

Принцип единства общественных, институциональных и личностных изменений. Образно говоря, любое реальное изменение любого института приводит как к изменению общества, так и к изменению человека. Причем речь идет не только об изменении социального положения индивида. Изменение института приводит к другой модификации «социокультурного» кода, отражающемся на поведении последующих поколений людей. Также и изменение, происходящее на личностном уровне, будет институционализироваться в новые институты общества.

Принцип различия темпов общественных, институциональных и личностных изменений. Взаимобусловленность данных видов изменений не ведет к их линейной зависимости, так как темпы этих изменений различны. Общественные и институциональные изменения могут опережать личностные, как это произошло в нашей стране при резком переходе к рыночным отношениям. Или, напротив, личностные изменения могут происходить более быстрыми темпами. Разница в темпах прежде всего связана с влиянием самой системы управления, но может иметь или дополняться другими источниками, коренящимися в культуре.

Принцип запаздывающего влияния на институт. Институт – это сложный объект управленческого воздействия. Поэтому изменение института обычно «запаздывает» от управленческого воздействия, нацеленного на поддержку этого изменения.

Принцип косвенного управления институтом. Формирование, поддержка или изменение института должны рассматриваться как сочетание его организации и самоорганизации (управления и самоуправления). Роль управленческого воздействия состоит в инициировании и поддержке изменений, контроле над их ходом, а не в полном осуществлении (что невозможно).

³⁴ См., напр.: Уржа О.А. Теоретико-методологические основы управления процессами функционирования социальной структуры современного российского общества (социологический аспект). С.38–40.

Принцип частичных институциональных изменений. Данный принцип сформулирован К. Поппером, обосновавшим необходимость частичного изменения социальных институтов вместо полной перестройки структуры общества.³⁵

Принцип личного участия в институциональных изменениях. Институциональные изменения так или иначе в большей мере зависят от личности, чем от власти (или от самоуправления больше, чем от управления). После инициирования управлением институционального изменения, реальное изменение невозможно без явной или латентной поддержки широких народных масс. Данный принцип не обязательно свидетельствует о необходимости демократии, так как латентная поддержка институциональных изменений имеет место при любом политическом режиме, в том числе тоталитарном. Например, доносительство, процветавшее при сталинизме, свидетельствует о поддержке населением этого режима и инициированных им институтов.³⁶

Исходя из этих принципов, можно заключить, что при управленческом воздействии на институты возникают проблемы, не свойственные управлению организациями. Главная из них – это *сложность определения уровня доверия к институту*, что необходимо для конкретизации управленческих целей. Институт как общественное установление характеризуется стабильностью, которая представляет собой не что иное, как каждодневную поддержку данного установления многими людьми. Роль института в организации общественной жизни может быть определена с помощью выяснения степени доверия, которое оказывается ему индивидами. Это выяснение – прямая задача социологов. Но эту задачу нельзя назвать простой. Доверие к институту не лежит на поверхности, его уровень нельзя определить столь быстро, как уровень доверия к отдельной партии или политическому лидеру.

Как справедливо отмечает французский социолог Матей Доган, уровень доверия к институтам нельзя смешивать с количеством людей (в пропорциональном выражении), которые одобряют или не одобряют различные правительственные меры. Общественное мнение по проблемам жилья, безработицы, налогов часто неустойчиво, оно меняется в зависимости от обстоятельств. Например, большинство граждан может быть недоволено тем, как правительство руководит страной. Но это еще не является свидетельством делегитимизации существующих институтов власти.³⁷ Поэтому мнение, высказываемое по отдельным вопросам, и вера в законность существующих институтов – не одно и то же.

На наш взгляд, следует говорить о двухуровневой структуре легитимации института: его поддержке в целом как общественного установления при возможной критике конкретных проявлений. Здесь речь может идти о создании новых институциональных конфигураций из легитимированных институтов. Эту задачу решают попперовские «социальные технологии».

Другое следствие из представления о легитимации института как двухуровневой – это объяснение того, почему общественное мнение оказалось непонятым. Из критики конкретных проявлений делается вывод, распространяемый на институт в целом, и начинается его деинституционализация, имеющая серьезные социальные последствия. Результатом деинституционализации тех институтов, в которых индивиды были социализированы, оказывается полная или частичная утрата идентификации личности.

Характер управленческого воздействия должен соответствовать институциональному этапу развития объекта воздействия. На наш взгляд, в развитии института можно выделить четыре основных этапа: доинституциональный этап, этап институционализации, институцио-

³⁵ Поппер К. Открытое общество и его враги. Т.1. Чары Платона. М., 1992. С.205-207.

³⁶ При формулировке данных принципов мы использовали следующую литературу: Минина В.Н. Социальное программирование: теоретико-методологический аспект. СПб., 1997. С.79-80; Резник Ю.М. Формирование институтов гражданского общества (социоинженерный подход) // Социологические исследования. 1994. N10. С.27-30.

³⁷ Доган М. Легитимность режимов и кризис доверия // Социологические исследования. 1994. N6. С.152.

нальный этап (включая периоды неинституционального состояния) и этап деинституционализации, которые образуют институциональный цикл для конкретного социального явления.³⁸

Доинституциональный этап может быть охарактеризован с нескольких позиций. С одной стороны, речь идет о возникновении принципиально нового социального явления, с другой – о проявлении и осознании уже существующего в новой более «мягкой» конфигурации. В первом случае доинституциональное состояние имеет место тогда, когда изучаемое явление *еще* не легитимировано индивидами, и, следовательно, не обладает устойчивостью и почти не участвует в организации общественной жизни. Во втором случае, доинституциональное состояние имеет место тогда, когда изучаемое явление *уже* не легитимировано индивидами вследствие прошедшей деинституционализации. Поэтому доинституциональное состояние может возникнуть при переходе инструментальных институтов в нормативно-ролевые и, затем, в коммуникативные. Изучение доинституционального этапа принципиально важно для социологии управления, так как прежде всего на данном этапе может быть поставлена задача формирования института.

Доинституциональный этап развития социального явления как института имеет определенные особенности. Во-первых, когда изучаемое явление находится в доинституциональном состоянии, общественная жизнь уже организована другими институтами. Поэтому институционализация социального явления приводит не к изолированно возникшему новому институту, а к новой институциональной конфигурации, в которую в разной мере включены как новые, так и давно существующие институты.

Во-вторых, доинституциональное состояние социального явления характеризуется его персонализацией – зависимостью от определенного человека. При персонализации не принадлежность к социальному явлению задает статус человека, а наоборот человек придает социальному явлению статусную характеристику. Поэтому невозможно четко определить набор основных функций данного социального явления. Этот набор подвижен и впоследствии может относиться к разным институтам.

В-третьих, доинституциональное состояние социального явления не исключает его некоторого участия в организации общественной жизни. Но доля этого участия слишком мала и зависима от обстоятельств.

В-четвертых, в доинституциональном состоянии само социальное явление не может быть устойчивым, его признаки то появляются, то исчезают. Социальное явление обретает свою сущность в процессе институционализации.

По этим особенностям достаточно просто распознать явления, находящиеся на доинституциональном этапе. Например, на доинституциональном этапе коррупции один чиновник берет взятки, а другие не берут. Или на доинституциональном этапе развития избирательной системы для одного кандидата действуют одни правила, для другого – другие. В зависимости от целей возможны две стратегии управленческого воздействия. В первом случае необходимо предотвращение начала институционализации, а во втором – инициирование института, например, с помощью создания единой для всех законодательной базы.

Этап институционализации связан с постепенной деперсонализацией и более четким определением функционального предназначения данного социального явления. На данном этапе начинается легитимация института. Затем может произойти разрастание его функций.

³⁸ Наши взгляды сформировались в результате изучения достаточно широкого пласта литературы, прежде всего трудов историков (Блок М. Апология истории, или Ремесло историка. М., 1986; Бродель Ф. Динамика капитализма. Смоленск, 1993; Тойнби А. Дж. Постыжение истории. М., 1991), работ теоретиков франкфуртской школы (Маркузе Г. Одномерный человек. М., 1994; Хабермас Ю. Демократия, разум, нравственность. М., 1995), а также ряда работ отечественных социологов-институционалистов (Бессонова О.Э. Институты раздаточной экономики России: ретроспективный анализ. Новосибирск, 1997; Кирдина С.Г. Институциональные матрицы и развитие России. М., 2000) и др. Используется понятие «функциональное требование», введенное Р. Мертоном. См.: Мертон Р. Явные и латентные функции. С. 416.

Если функций становится несколько, одна обязательно является главной и рассматривается как функциональное требование существования института, без выполнения которого данный институт утратит легитимность и исчезнет.

На этапе институционализации возможны такие стратегии управленческого воздействия, как ускорение институционализации, замедление институционализации и прекращение институционализации. Надо отметить, что, так как иницирующая роль управления здесь ниже, простор управленческого воздействия также сужается.

Институциональный этап. Социальное явление на институциональном этапе обычно и называется институтом. Наличие у института двух основных свойств – устойчивости и организующего влияния на социальную жизнь – свидетельствует о том, что институт легитимен. Но эти свойства присущи конкретным институтам не в равной мере. В обществе есть немало устойчивых традиционных институтов, организующее влияние которых на социальную жизнь на современном этапе развития общества невелико (например, институт кровной мести, который проявляется в мести за родственников и друзей). Также существуют новые институты, которые претендуют на роль организаторов общественной жизни, но еще недостаточно устойчивы (например, рынок в нашей стране).

Необходимо принимать во внимание, что институциональное состояние социального явления включает и кратковременные периоды неинституционального состояния. Так, кратковременное введение прямого президентского правления не свидетельствует о начале деинституционализации институтов демократии.

На институциональном этапе возможны такие стратегии управленческого воздействия, как поддержка институционального состояния, укрепление институционального состояния (уменьшение периодов неинституционального состояния) и иницирование деинституционализации для институтов, оказавшихся дисфункциональными по своим последствиям. Возможности управления на институциональном этапе развития социального явления самые небольшие. И управленцы, и граждане уже социализированы в контексте данного института, идентифицируют себя с ним. Сама постановка управленческой задачи будет сильно подвержена институциональному контексту. Поэтому действия по поддержке и укреплению института здесь найдут больший отклик, чем действия, начинающие деинституционализацию. Также нужны достаточно веские причины для управленческого воздействия.

На этом этапе мы имеем дело с уже сложившимся объектом. Поэтому если принято решение о подготовке управленческого воздействия, необходимо выявить первоначальную основу института. В качестве первоначальной основы института могут быть представлены ценность, норма, «правила игры», законодательный акт, которые начали процесс институционализации. Первоначальная основа института влияет на то, как сейчас воспринимается этот институт – как ценность, как норма, или как просто «правила игры». Здесь содержится основа для конфигурирования, в том числе с помощью управленческого воздействия. Институты, основанные на ценностях и ныне рассматриваемые как ценность (например, церковь), в меньшей степени будут сами изменяться в процессе институционального конфигурирования, в большей степени могут распространять часть своих институциональных свойств на другие институты, включать их в новые институциональные конфигурации.

Этап деинституционализации. Процесс деинституционализации начинается при долговременном невыполнении институтом своего функционального требования, независимо от причины этого невыполнения. Изучение механизма возможной деинституционализации выявляет слабые стороны существующих институтов. Учитывая возможность неинституционального состояния, о деинституционализации можно говорить только тогда, когда временная протяженность периодов неинституционального состояния нарастает, и оно начинает доминировать.

Деинституционализация – сложный процесс. На самом деле мы не можем привести ни одного примера полностью деинституционализированного института. Если бы такой пример был, то это означало, что деинституционализация не произошла полностью. Институты, хоть и ставшие раритетами, остались в ассортименте нашего выбора. Они, казалось бы, уже не значимы и не могут организовывать общественную жизнь. Но у них остался признак устойчивости, и поэтому они полностью не исчезли, оставшись в исторической памяти. Более того, возможно, что они войдут в новые институциональные конфигурации. Как, например, суд шариата был снова призван исламским фундаментализмом. Не прошедшая полностью деинституционализация возвращает институт в доинституциональное состояние.

На этапе деинституционализации в зависимости от поставленных целей возможны такие стратегии управленческого воздействия как прекращение, ускорение и упорядочивание процесса деинституционализации.

Решение первой задачи вначале может выглядеть как замедление деинституционализации. Институт, уже утрачивающий легитимность, сложно полностью восстановить в прежних правах. Скорее всего, выход будет найден в создании новых институциональных конфигураций. Ускорение деинституционализации социального явления может происходить в виде упорядочивания этого процесса. Деинституционализация легитимного института маловероятна, поэтому именно легализация и создание новых конфигураций, замещающих институт, может стать реальной основой управленческого воздействия на этот процесс.

Рассмотрение типологии институтов управления – инструментальных, нормативно-ролевых и коммуникативных в контексте этапов институционального развития приводит к следующим выводам. Неосознанное существование инструментальных институтов как заменителей инстинктов может трактоваться и как расцвет их институционализации (институциональное состояние), и как предпосылка доинституционального состояния. Это связано с тем, что инструментальные институты очень устойчивы. Согласно критериям отнесения к институтам здесь имеет место полное соответствие, поэтому инструментальные институты – это наиболее жесткий тип институтов управления. Однако полное отсутствие у субъекта установления возможности изменить инструментальный институт приводит к тому, что только деинституционализация инструментального института и переход его в доинституциональное состояние восстанавливает в правах субъекта установления. Здесь можно сказать, что слишком жесткая структура инструментальных институтов может привести их к упадку при малейшем социальном изменении, которое все-таки удалось провести. Пройдя через этап деинституционализации, ранее инструментально оформленное социальное явление может уже институционализироваться как нормативно-ролевое. Данное обстоятельство также свидетельствует, что теоретически возможно говорить о социальном явлении как об институте, когда оно еще или уже не может им являться, т.е. речь идет об институте в предпосылке.

Нормативно-ролевой институт как наиболее распространенный тип институтов управления в большинстве исторически осмысленных нами цивилизаций, включая современную, проходит этапы институционализации в связи с осознанным управленческим вмешательством широкого круга субъектов установления. Поэтому с социальной точки зрения, даже негативно воспринимаемый нормативно-ролевой институт предпочтительнее инструментального, так как сама критика, протест, конфликт или борьба являются предпосылками его корректировки.

Коммуникативный институт во многом является результатом деинституционализации нормативно-ролевого института. Мы сомневаемся в том, что возможно становление коммуникативного института непосредственно в процессе деинституционализации инструментального института без стадии нормативно-ролевого. Коммуникативный институт как наиболее «мягкий» тип института управления, как управляемый институт предъявляет высокие требования к развитию общества и осознанному самоконтролю личности, поэтому доминирование ком-

муникативных институтов в институциональной структуре общества – это дело достаточно отдаленного будущего. Но, так как три типа институтов управления в «чистом» виде являются идеальными типами, можно говорить о разнообразных переходных типах, например, о преимущественно нормативно-ролевых институтах, имеющих коммуникативную составляющую.

Итак, мы вначале описали разноплановые явления, определяемые как институты управления (инструментальные, нормативно-ролевые и коммуникативные), рассмотрели теоретико-социологические направления их исследования, определились с обобщенной трактовкой института в социологии управления как установления и с использованием категории «институт социального управления», далее выяснили теоретическую возможность и описали принципы социального управления институтами, дали характеристику стратегий управленческого воздействия на институты в контексте этапов институционального развития. При изучении объекта нашего исследования – налоговой системы, мы будем опираться на изложенную институциональную концепцию.

1.2. Теоретическое исследование налоговой системы как коммуникативного института социального управления

Налоги в основном являются объектами изучения экономической и юридической наук. В контексте данных дисциплин сущность налога определяется как изъятие государством определенной части валового внутреннего продукта в виде обязательного взноса. В качестве важнейших экономико-правовых признаков налога указываются следующие:

- налог представляет собой отчуждение части собственности частных субъектов в пользу государства при внесении налоговых платежей в бюджет;
- установление налога, а также его взимание осуществляются в порядке и на условиях, определяемых законодательными актами;
- налог – это обязательный взнос, т.е. в силу закона налогоплательщики при определенных условиях обязаны осуществлять уплату налогов;
- налог – это *безвозмездная* уплата, которая характеризуется *односторонностью*, *безэквивалентностью* и *безвозвратностью*. Безвозмездность означает, что денежные средства, уплаченные в качестве налога, переходят в государственный бюджет *без получения встречного возмещения или удовлетворения конкретного плательщика*. Обязательства по уплате налога являются односторонними, и в налоговых правоотношениях существует *только одна обязанная сторона – налогоплательщик*. Государство, получая в бюджет налоги и налоговые платежи, не принимает на себя каких-либо встречных обязательств перед налогоплательщиками и не должно что-либо совершить в его пользу. В то же время плательщик, уплатив налог, не приобретает каких-либо прав. Конечно же, данное положение должно пониматься в узком смысле, т.е. не возникает прямой выгоды для конкретного плательщика. Между тем, налоги *безэквивалентны*, и пользование общественными благами никак не пропорционально величине налогов, уплаченных налогоплательщиками.³⁹

В соответствии с экономико-правовой трактовкой налоги рассматриваются как фискальные механизмы, созданные государством и государственным аппаратом для финансирования своих расходов. Так, в ст. 8 Налогового кодекса РФ дано следующее определение налогов: «Под налогом понимается обязательный, индивидуально безвозмездный платеж, взимаемый с организаций и физических лиц в форме отчуждения принадлежащих им на праве собственности, хозяйственного ведения или оперативного управления денежных средств в целях финансового обеспечения деятельности государства и (или) муниципальных образований».⁴⁰ В Налоговом кодексе РФ акцент ставится только на обязанностях налогоплательщиков. Права налогоплательщикам, фактически, даются только для исполнения их обязанностей по уплате налогов (ст.21).

Рассмотрение налога в качестве экономико-правовой категории напрямую связано с действующим законодательством. Жесткость определений здесь обусловлена стремлением объяснить прямое действие налога.

Однако Т.Ф. Юткина, одна из инициаторов создания новой дисциплины – налогового права, совершенно правомерно отмечает, что необходимо учитывать философскую трактовку налога. Философия налога, по ее мнению, – это мировоззренческое учение о восприятии налога как осознанной общественной необходимости. Большой интерес представляет следующее замечание Т.Ф. Юткиной: «Особую важность в развитии демократических основ налоговых правоотношений приобретает такой раздел налогового права, как социология налогооб-

³⁹ См.: Налоги и налоговое право / Под ред. А.В. Брызгалина. М., 1998. С.93-99.

⁴⁰ Налоговый кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая (по состоянию на 01 января 2001 г.) СПб., 2001. С.8.

ложения».⁴¹ Мы не можем согласиться с тем, что социология налогообложения – это раздел налогового права, скорее – это возможный раздел социологической науки. Но само стремление ввести социологию в структуру отечественных юридических представлений о налоге нам представляется чрезвычайно актуальным.

Одну из социологических интерпретаций налога предлагает фискальная социология, развивающаяся в рамках экономической социологии. Основные выводы фискальной социологии основываются на изучении повседневных практик в сфере налоговых отношений с помощью методик нестандартизированных (нарративных) интервью с предпринимателями, представителями налоговых органов, экспертами.

Фискальная социология дает расширенную трактовку налога. Различаются формальные и неформальные налоги. Если формальные налоги направлены на финансирование государства, то неформальные – на финансирование определенных групп (коррупцированных чиновников, бандитов и т.д.) Взимание формальных государственных налогов не является односторонней передачей ресурсов от одних субъектов другим, а представляет собой достаточно сложную форму сделки, в которой налог, по сути, является платой за некоторую совокупность услуг по обеспечению прав собственности, предоставляемых государством, а объем и ставка налогов выступает как цена этих услуг. Вместе с тем агентами налогообложения могут выступать не только представители государства, но и другие агенты, имеющие возможность оказывать силовое воздействие на экономических субъектов и предлагать им определенные услуги по регулированию отношений собственности. Поэтому отношения по поводу размера и способа уплаты налога лишь в небольшой своей части носят формализованный характер, то есть следуют законодательным и процедурным нормам. Соответственно и денежные платежи государственным налоговым инстанциям составляют лишь некоторую долю налоговых выплат. В остальном же налоговые отношения являются совокупностью персонализированных отношений между хозяйствующими субъектами и различными инстанциями налогообложения, представляющими как государство, так и частные неформальные организации или группы, причем граница между ними часто носит условный характер.⁴²

Итак, в соответствии с концепцией фискальной социологии, *налог – это плата за услуги, размер которой является результатом сделки между договаривающимися сторонами*. Отличием концепции фискальной социологии от известной концепции представителей экономики общественного (государственного) сектора⁴³ является более широкое социологическое понимание налога, когда все явления «платежа за социальные услуги» приравниваются к налогу, вне зависимости от того, является ли государство основным субъектом взимания налоговых платежей.⁴⁴

В таком случае основным вопросом является вопрос – нормальна ли данная ситуация, или требуется управленческая корректировка сложившейся практики? При ответе, на наш взгляд, нельзя ограничиваться исследованием повседневных практик, важно более детально изучить социальную сущность налогов. Здесь можно отметить вклад М.П. Дмитриева, предлагающего рассматривать налогообложение как управленческую деятельность по регулированию

⁴¹ Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение. М., 1999. С. 120. Во втором издании книги «Налоги и налогообложение» Т.Ф. Юткина связывает социологию налогообложения с пониманием налога как социально-нравственной категории. Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение. Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2001. С. 170.

⁴² Волков В. Конкуренция за налогоплательщика. Введение // Конкуренция за налогоплательщика. Исследования по фискальной социологии / Под ред. В. Волкова. М., 2000. С. 3-6.

⁴³ См., напр.: Якобсон Л. И. Экономика общественного сектора. Основы теории государственных финансов. М., 1996. С.119.

⁴⁴ Волков В. Конкуренция за налогоплательщика. Введение. С. 5-6. По результатам анонимного опроса предпринимателей, 85% из них предпочли бы отдавать часть получаемых доходов своей "крыше", чем платить налоги государству. См.: Соловьев И.Н. Уголовно-правовая и криминологическая характеристика налоговых преступлений по УК РФ 1996 г. // Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 1999. N 1. С. 85.

социальных и экономических процессов в обществе посредством фискальных инструментов, направленную на достижение поставленной в интересах всего общества цели. По его мнению, налоги – это специфическое социальное отношение, связанное с процессом производства, распределения и присвоения части материальных, социальных и духовных благ в масштабах общества.⁴⁵

Итак, можно отметить, что налоги необходимы, но их необходимость связана не с финансированием деятельности государства как таковой, а с решением общественных задач. При этом для финансирования общественных задач требуются определенное единство мнений и действий, осознание необходимости взаимопомощи и поддержки членов общества, совместной ответственности.

Исходя из этимологического значения солидарности как деятельного сочувствия каким-нибудь мнениям и действиям, единодушия, общности интересов, можно сказать, что реально финансирование общественных задач выступает как финансирование общественной солидарности. Поэтому мы полагаем, что социальная сущность налогов состоит в *финансировании общественной солидарности*.

Следовательно, налоги могут выступать в качестве платы за социальные услуги и гарантии, но сами социальные услуги не обязательно носят индивидуальный характер. Существует часть услуг, которые индивид может использовать только вместе со всеми. Солидарность в данном случае означает определенный примат общих интересов над индивидуальными. Солидарность необходима, так как соблюдение только узко трактуемых индивидуальных интересов сделает невозможным существование общества, и, в конечном счете, нормальную жизнь индивида.

В современных государствах налоги функционируют не изолированно друг от друга, а в определенной системе, где действие одних налогов ограничивается действием других. Это требует выбора в качестве объекта исследования не собственно налога, а системы налогов или налоговой системы.

Обычно налоговая система характеризуется как совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей, взимаемых с налогоплательщиков в установленном порядке.⁴⁶ Это определение легло в основу российского законодательства. Например, согласно ст.2 Закона «Об основах налоговой системы», «совокупность налогов, сборов, пошлин и других платежей (далее – налоги), взимаемых в установленном порядке, образует налоговую систему».⁴⁷

Вместе с тем исследователи налоговой системы считают данное определение на совсем удачным. Например, А.В. Брызгалин полагает, что налоговая система не является простой совокупностью налогов, поскольку систему нельзя определить как простую совокупность элементов. Налоговой системе свойственны признаки, характеризующие любую систему, – элементный состав системы, взаимозависимость элементов, органическая цельность и единство, непрерывное развитие и т.д. Ввиду этого определение, данное законодателем, не включает в себя ряд следующих обязательных элементов, которые непосредственно формируют налоговую систему любого государства: систему налоговых органов, систему и принципы налогового законодательства, принципы налоговой политики, порядок распределения налогов по бюджетам, формы и методы налогового контроля, порядок и условия налогового производства, подход к решению проблемы международного двойного налогообложения и др.

Отсюда А.В. Брызгалин вслед за С. Пепеляевым определяет налоговую систему как взаимосвязанную совокупность действующих в данный момент в конкретном государстве суще-

⁴⁵ Дмитриев М.П. Налогообложение в системе регулирования народного благосостояния (социальные аспекты). Автореф. дис. на соискан. учен. степ. к.с.н. СПб., 1999. С.14-15.

⁴⁶ См., напр.: Налоги / Под ред. Д.Г. Черника. М., 1996. С. 35.

⁴⁷ В действующем Налоговом кодексе РФ определение налоговой системы отсутствует.

ственных условий налогообложения. При этом А.В. Брызгалин подчеркивает, что понятия «налоговая система» и «система налогообложения» нетождественны. Налоговая система – более широкое понятие, так как она характеризуется экономическими и политико-правовыми показателями.⁴⁸

Т.Ф. Юткина полагает, что «под налоговой системой понимается совокупность налогов, пошлин, сборов, взимаемых на территории государства в соответствии с Налоговым кодексом, а также совокупность норм и правил, определяющих правомочия и систему ответственности сторон, участвующих в налоговых правоотношениях».⁴⁹

Из определений А.В. Брызгалина и Т.Ф. Юткиной, можно сделать вывод, что налоговая система – это институт, значение которого трактуется весьма широко. Он определяет «правила игры» для всех участников налоговых правоотношений – налогоплательщиков, налоговых агентов (сборщиков налогов) и налоговых администраций (налоговых органов)⁵⁰, является отражением принципов налогово-бюджетной политики в целом.

В западной литературе также преобладают расширенные трактовки понятия «налоговая система». Так, П. Самуэльсон пишет, что современные налоговые системы представляют собой компромисс. В них придается то или иное значение и принципам налогообложения соразмерно выгоде, и принципам перераспределительных пожертвований, и целесообразности, и политическим убеждениям⁵¹. При этом указывается на жесткую взаимосвязь налоговой и бюджетной систем. Дж. Стиглиц в своей работе «Экономика государственного сектора» первоначально освещает структуру государственных расходов (на образование, здравоохранение, социальное обеспечение, оборону и др.) и лишь затем переходит к налоговым методам увеличения государственных расходов⁵². В целом среди западных экономистов принято рассматривать налоговую систему как компромисс социальных сил, достигнутый как по порядку сбора налогов, так и по направлениям их использования.

Исходя из указанных определений, подчеркнем особенности налоговой системы.

Функционирование и развитие налоговой системы неразрывно связаны с определением направлений расходования собранных с помощью налогов средств, т.е. с бюджетированием. В связи с этим часто определения налоговой и бюджетной сфер объединяются в одно – «налогово-бюджетная сфера», «бюджетно-налоговые отношения».⁵³ Налоговая система не совпадает с бюджетной. Но, так как налоги являются основной доходной частью бюджета⁵⁴, а порядок расходования бюджетных средств связан с социальной сущностью налога, рассмотрение налоговой системы включает в себя изучение процесса бюджетирования.

Такой подход тождественен понятию «фискальный», применяемому для исследования налогово-бюджетных отношений за рубежом.⁵⁵ Само установление налогов неразрывно связано с процессом бюджетирования расходов, на покрытие которых взимаются налоги, и кон-

⁴⁸ Налоги и налоговое право. С.177-178.

⁴⁹ Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение. 1999. С.59.

⁵⁰ Перечислены участники налоговых правоотношений в соответствии с действующим Налоговым кодексом РФ (ст. 19-25, 30-37). Налоговые администрации – государственные органы, определяющие порядок налогообложения. В РФ – это Министерство по налогам и сборам (МНС), Федеральная служба налоговой полиции, Государственный таможенный комитет, финансовые и казначейские органы (Минфин). Налогоплательщики – субъекты налоговых отношений, на которых законом возложена обязанность уплачивать налоги за счет собственных средств. Лица, содействующие уплате налогов – это (1) банки и иные кредитные организации; (2) налоговые агенты и сборщики налогов; (3) прочие лица (суды, государственные нотариусы и др.)

⁵¹ Самуэльсон П. Экономика. М., 1964. С.206.

⁵² Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора. М., 1997. С.51.

⁵³ Юткина Т.Ф. Налоги и налогообложение. 1999. С.63.

⁵⁴ Налоги являются не единственной доходной частью бюджета, но в современных государствах они стали основным источником пополнения бюджетных средств.

⁵⁵ Здесь термин «фиск» совпадает с понятием «казна».

тролем за распределением налоговых средств. Здесь налоговая система предстает как перераспределительный механизм.

Налоговая система упорядочивает отношения между субъектами налоговых установлений (т.е. субъектами управления налоговой системой). Исходя из включения процесса бюджетирования в рассмотрение налоговой системы, необходимо отметить что, если гражданин-налогоплательщик платит налоги на покрытие определенных расходов, то он должен иметь возможность проконтролировать целевое использование большей части использованных средств.

И имущие, и малоимущие (неимущие) являются гражданами-налогоплательщиками.⁵⁶ Налоговая система как перераспределительный механизм отнимает доходы одних и передает другим. Но и те, и другие должны иметь возможность контроля за этим процессом. Первые – для того, чтобы убедиться, что их средства (утраченные возможности) достигли цели, вторые – для того, чтобы выяснить, соответствуют ли полученные ими возможности утраченным возможностям первых. Прозрачность этого процесса позволяет оценить качество управления.

Однако в Налоговом кодексе РФ (ст.21) гражданские права налогоплательщиков существенно сужены, ничего не говорится о праве налогоплательщика требовать от государства отчета об использовании уплаченных им налогов, не признается необходимости контроля налогоплательщиков за перераспределительным механизмом налоговой системы. Это не просто законодательная ошибка, а следствие низкой активности граждан, слабости их стремления осуществлять контроль за расходами государства.

Проблема более активного вовлечения граждан-налогоплательщиков в процесс управления налоговой системой ставится и на Западе. В конце XX века проявились новые тенденции в развитии налоговой системы. Кризис идеи социального рыночного хозяйства в развитых странах, провал институциональных реформ в странах бывшего СССР, появление идеи многополярного мира и, следовательно, его институционального разнообразия выдвинули новые требования к анализу институтов и налоговой системы в частности.

Сейчас приходится еще раз возвращаться к вопросам, ответы на которые казались очевидными: в чем социальное предназначение налогов, почему растет уклонение от них, следует ли государство финансировать с помощью налоговой системы или надо прибегнуть к другим инструментам, в какой мере налоговая система может быть децентрализована, могут ли налогоплательщики контролировать налоговую систему, возможно ли создание налоговой системы на иных основах, решающих ее нынешние проблемы и т.д. В этом плане определенный интерес представляет изучение налоговой системы как института социального управления.

Налоговая система как институт социального управления:

– это устойчивое использование налогов как средств решения социальных задач с помощью системы государственного управления, т.е. институт государства;

– это включение представителей гражданского общества в широкое обсуждение источников и направлений расходования налоговых средств через их участие в функционировании некоммерческих организаций (НКО) и органах местного самоуправления (МСУ), которое в конечном счете мобилизует гражданское общество, т.е. это – институт гражданского общества;

– это конкретное разрешение противоречия между централизацией и децентрализацией в управлении налоговой системой, между огосударствлением и возрастанием роли граждан-

⁵⁶ Для того, чтобы малоимущих искусственно сделать налогоплательщиками американские экономисты предлагают ввести негативный подоходный налог. Эта идея еще находится в стадии разработки. Позитивный подоходный налог уплачивается семьями, когда их доход поднимается выше определенного уровня. Негативный подоходный налог уплачивается органами власти тем семьям, у которых доход падает ниже определенного уровня. Если этот налог действительно будет введен, все перераспределение доходов в обществе станет осуществляться с помощью налоговой системы. Макконнелл Кэмпбелл Р., Брю Стенли Л. Экономика: Принципы, проблемы и политика. В 2 т. Т.2., М., 1992. С. 287-289. См. также: Van Parijs Ph. Competing Justifications of basic income // Van Parijs Ph. Arguing for basic income. N.Y., 1992. P.3-43.

ского общества, где огосударствление является предпосылкой и платформой развития негосударственного налогового контроля гражданского общества, а последнее в свою очередь открывает перспективы для повышения государственной эффективности, т.е. это результат «снятия» противоречия между институтами государства и институтами гражданского общества, конкретно-историческая конфигурация государственных и гражданских институтов управления налоговой системой.

Говоря о гражданских институтах управления, мы должны коснуться вопроса об естественных основаниях налоговой системы и системы поборов в современном обществе⁵⁷. На наш взгляд, существует неорганизованный формально и контролируемый неформальными нормами спектр явлений, который, на первый взгляд, никак нельзя отнести к налогам, но который обладает их существенным признаком. Речь идет о плате за солидарность в группе. Без какой-либо формы финансового единства (бюджета, например) невозможно долговременное существование любой группы людей. Находясь в коллективе и пользуясь благами коллективного принятия решений, любой человек склонен поддерживать это единство, ощущая, если не экономическую, то социальную (эмоциональную, психологическую и др.) его эффективность.

В западных исследованиях изучаются «неформальные сети поддержки», главным примером которых является семья как набор нормативных родственных связей и домохозяйство как базовая единица совместного проживания. Домохозяйство является для своих членов основой в их стремлениях справиться с возникающими проблемами. В случае отсутствия государственных программ социальной помощи индивидуальное благополучие и выживание зависит от того, как семья заботится о своих членах, объединяя часть средств в «общий котел». С помощью семьи, индивидуальные члены включаются в более широкие дружеские сети, позволяющие преодолеть трудности.⁵⁸ «Неформальные сети поддержки» являются естественной основой налоговой системы, которая необходимо существует.

Однако следует заметить, что эту естественную добровольную форму стремления к самообеспечению коллективной деятельности не следует путать со столь же естественной, но не столь добровольной, в основе ориентированной на экономические выгоды формой, определяемой понятием «побор». Она также функционирует в рамках неформальной экономики. В качестве примера можно привести систему патрон-клиент, когда патрон «собирает дань» в виде неформальных натуральных и денежных поборов и/или разнообразных услуг, или взаимосвязанную с ней систему фаворитизма.⁵⁹ Это естественное основание налоговой системы как правило ограничено разме-

рами малых и средних групп.⁶⁰

Учитывая вышесказанное, можно определить узкий и расширенный составы участников-субъектов налоговой системы как института социального управления (субъектов управления налоговой системой) с целью финансирования общественной солидарности.

Узкий состав субъектов обычно описывается формулой «налогоплательщик – государство», но на самом деле государство здесь необходимо только как перераспределительный механизм и/или как производитель социальных услуг. Поэтому реальными субъектами являются «плательщик – благополучатель», которые могут быть представлены в одном лице: нало-

⁵⁷ В социологии управления вопросы соотношения естественной и искусственной природы процессов управления, самоуправления и самоорганизации подробно исследованы А.В. Тихоновым. См.: Тихонов А.В. Социология управления. Теоретические основы. С.141-202.

⁵⁸ См.: Робертс Б. Неформальная экономика и семейные стратегии // Неформальная экономика. Россия и мир. С.321-325.

⁵⁹ См.: Ковалев Е. Взаимосвязи типа «патрон-клиент» в российской экономике // Неформальная экономика. Россия и мир С.125-137.; Парамонова С.П. Институт фаворитизма // Социология и общество. Тезисы Первого Всероссийского социологического конгресса «Общество и социология: новые реалии и новые идеи». СПб., 2000. С.264-265.

⁶⁰ Естественные основы системы поборов в принципе могут распространиться на все общество, которое в таком случае будет напоминать мафиозное. Естественные же основы добровольного финансового участия, на наш взгляд, более ограничены в социальном пространстве современного общества.

гоплательщик-гражданин. Если плательщик или благополучатель не могут произвести необходимые социальные услуги, появляется третий субъект – производитель социальных услуг. В общем виде в качестве производителя социальных услуг выступает государство, но также им могут являться институты гражданского общества: коммерческий и некоммерческий секторы, органы местного самоуправления, а также внезаконный сектор. Появляется расширенный состав участников-субъектов управления, взаимодействие которых строится по нескольким направлениям.

Во-первых, используется государство как центр политической системы и в настоящее время главный субъект управления налоговой системой. Здесь возникают линии:

– «налогоплательщик – государство – благополучатель», где государство перераспределяет средства через общегосударственный (федеральный) бюджет, налогоплательщик и благополучатель могут быть одним и тем же лицом, однако отсутствуют действенные механизмы контроля за налогово-бюджетной деятельностью государства;

– «налогоплательщик – частный сектор – ассоциации частного сектора – государство – благополучатель», где частный сектор выступает в качестве корпоративного налогоплательщика и в зависимости от степени политического развития может через профессиональные ассоциации лоббировать свои интересы при определении и распределении налоговых платежей;

– «налогоплательщик – некоммерческие организации – государство – благополучатель», где некоммерческие организации могут служить проводниками узкоспециализированных интересов конкретных налогоплательщиков прежде всего при распределении налоговых средств, однако действенность влияния некоммерческого сектора будет зависеть от степени развития гражданского общества;

– «налогоплательщик – органы местного самоуправления – государство – благополучатель», где децентрализация принятия налоговых решений может приблизить сферу определения налоговых и бюджетных приоритетов к конкретному налогоплательщику.

Во-вторых, когда государство не используется в качестве субъекта управления налоговой системой. Здесь возникают линии:

– «налогоплательщик – благополучатель», где социальные задачи ставятся и решаются в конкретном взаимодействии без посредников;

– «налогоплательщик – некоммерческие организации – благополучатель», где определение налогового платежа и порядка его распределения происходит частным демократическим порядком, однако также носит обязательный характер для налогоплательщика, несущего солидарную ответственность, т.е. имеет место институционализируемая благотворительность⁶¹;

– «налогоплательщик – органы местного самоуправления – благополучатель», где уровень местной власти, формируемой гражданами, самостоятельно решает определенный круг социальных задач, собирая на него определенные средства;

– «налогоплательщик – частный сектор – благополучатель», где частный сектор может оказывать социальные услуги на коммерческой основе для любого конкретного налогопла-

⁶¹ Благотворительность – это как оказание материальной или иной помощи нуждающимся, так и участие в охране мира, природы, культурных ценностей, другие действия, направленные на благо людей. См.: Яценко Н.Е. Толковый словарь обществоведческих терминов. СПб., 1999. С. 46. Мы полагаем, что *институционализируемая благотворительность* имеет место тогда, когда возникают институты благотворительности, предъявляющие *требование* участия в благотворительной деятельности. Институционализируемая благотворительность сейчас широко распространена в мире и связана с необходимостью предотвращения или смягчения диспропорций в социальном развитии народов, стран, регионов и отдельных групп. Поэтому помощь и/или участие в добровольных движениях, связанных с благотворительностью, является в большей мере *обязательным* для поддержания социального статуса участвующего. Хотя и не существует законодательно оформленных требований этого участия, отказ от благотворительной деятельности может привести к применению против отказавшегося социальных санкций, принимающих самые различные формы. Таким образом, благотворительность хоть и не управляется институтом государства, управляется институтами гражданского общества.

тельщика – благополучателя и/или брать на себя социальное обеспечение сотрудников за счет созданной ими прибавочной стоимости, выступающей в качестве латентного налога;

– «налогоплательщик и/или частный сектор – внезаконный сектор – благополучатель», где внезаконный сектор оказывает социальные услуги на коммерческой основе, стоимость которых конкурентоспособна по сравнению со стоимостью, запрашиваемой государством, а услуга более конкретна для налогоплательщика-благополучателя (теневой сектор), или где внезаконный сектор оказывает социальные услуги безвозмездно в целях поддержания солидарности (неформальные сети поддержки). Сам факт существования внезаконного сектора не является однозначно негативным, так как он является основной структурой участия гражданского общества в качестве субъекта управления налоговой системой в случае, если другие структуры (НКО, МСУ) неразвиты, а государство решает исключительно свои задачи, не совпадающие с задачами общества.

Исходя из расширенного состава субъектов управления налоговой системой, можно сказать, что объектом их управленческой деятельности являются не люди (налогоплательщики, представители налоговых администраций и др.), а перераспределительные процессы, осуществляемые институтом налоговой системы и включающие в себя определение, сбор, распределение налоговых платежей, а также контроль за ними.

При этом по приведенной схеме расширенного состава субъектов управления налоговой системой может возникнуть несколько возражений:

- в качестве налогоплательщиков и благополучателей, причем основных, выступают также и коммерческий (и даже некоммерческий) секторы, а не только граждане;
- налогоплательщики и благополучатели могут быть не гражданами (не резиденты);
- государство обладает монополией на легитимное принуждение, и именно оно контролирует всю налоговую систему в лице налоговых администраций.

В ответ на эти возражения можно выдвинуть следующее.

В любой коммерческой или некоммерческой организации есть лицо, принимающее решения по поводу налогов. Оно (или они), являясь социализированной личностью и гражданином, принимает налоговые решения, опираясь на определенные установки и при определенных обстоятельствах конкретно-исторического времени. Поэтому, в конечном счете, поведение «секторов» зависит от граждан.

Даже если налогоплательщики и благополучатели не являются гражданами определенной страны (не резиденты), то можно отметить, что гражданин и резидент – это не одно и то же. Нынешний век глобализации, новых технологий, ядерного оружия и т.д. необходимо требует определенного уровня социальной стабильности в мире в целом, поэтому сейчас понятие «гражданин» имеет более широкое звучание, не связывающее его только с принадлежностью к конкретному государству. Поэтому, если не резидент живет в РФ и платит здесь налоги, его положение (позиция по отношению к налоговой системе) не должно каким-то существенным образом отличаться от положения граждан. Если не резидент должен платить налоги в РФ, но живет в другой стране, к тому же принимает решения по поводу налогов какой-либо корпорации, то эта ситуация требует определенного осмысления. Данный налогоплательщик все равно заинтересован в том, чтобы для функционирования его дела существовали определенные правила, законы и т.д. Но то, что его заинтересованность в развитии РФ будет ниже, это очевидно. Такие ситуации неизбежны и требуют повышенного контроля со стороны как государства, так и гражданского общества.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.