

КОНЦЕПТУАЛЬНАЯ ОСНОВА КАЧЕСТВА НАЛОГОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Качество налоговой деятельности является одной из важнейших характеристик институционализации гражданского общества, функционирующего на легитимной правовой базе. Сервисная концепция как противокриминальная и антикоррупционная мера в управленческом процессе достаточно лаконична – если все известно, нечего скрывать. Концепция налогового сервиса предусматривает модернизацию налоговой среды в части разработки системы качества, формирования стандартных процедур и требований, обеспечивающих высокий уровень обслуживания налогоплательщиков.

Ключевые слова: реструктуризация налоговых органов; формирование налоговой культуры населения; эффективные налоговые технологии.

Отличительной чертой современного общества является развитие государственного сервиса, важной составляющей которого становится налоговый сервис.

Государственный сервис относится к экономическим благам, предоставление которых требует затрат общественного труда и финансируется за счет налогообложения населения. Отделение во времени и пространстве бесплатного предоставления таких услуг от источников их финансирования через государственный бюджет и налоговую систему не должно создавать иллюзию их ничтожности. На практике несоотнесение бесплатного предоставления государственного сервиса с финансовыми затратами на него приводит к тому, что формируется нерациональный подход к их использованию. Поэтому с позиции концепции сервисной деятельности налоговой системы очевидно, что услуга по сбору налогов уже оплачена налогоплательщиками. Таким образом, несмотря на общественный характер, налоговый сервис имеет значительные затратные характеристики для каждого члена общества. Поэтому он должен соответствовать определенным качественным показателям, адекватным затраченным ресурсам.

Налоговая деятельность как вид государственного сервиса носит комплексный характер, сочетает взаимодействие с гражданами и обществом по следующим направлениям:

- информационно-расчетное обслуживание;
- совершение финансовых операций;
- образование;
- правовое обслуживание.

Рассматривая налоговый сервис как чисто общественное благо, предоставляемое всем и бесплатно, следует отметить, что ключевые его свойства взаимосвязаны и дополняют друг друга. Такие характеристики, как совместный характер потребления, неделимость и неизбирательность услуг как общественных благ, тесно связаны с неисключаемостью из потребления одних лиц по отношению к другим.

Неизбирательность услуг налогового сервиса сопряжена с таким свойством, как неконкурентность, поскольку отсутствует свобода выбора и чистые общественные услуги предлагаются в одинаковом объеме всем получателям независимо от их индивидуальной потребности. Негативным эффектом неизбирательности является то, что конкретный получатель услуг не может получить аналогичную услугу у другого производителя (налогоплательщик обслуживается в инспекции по месту своего нахождения).

Неконкурентность общественных услуг требует акцентирования внимания на вопросах качества их пре-

доставления, поскольку это связано не только с обеспечением функциональности их оказания, но и с порождением теневых отношений, когда налогоплательщик, вынужденный пользоваться конкретной услугой на обременительных условиях, инициирует поиск комфортных форм потребления. Это приводит к коррупции и снижает антикриминальное влияние налоговой системы. Таким образом, качество налоговой деятельности является одной из важнейших характеристик его институционализации как механизма гражданского общества, функционирующего на легитимной правовой базе, а не на основе частных соглашений гражданина и чиновника.

Актуальность вопросов контроля качества налоговой деятельности определяется следующими обстоятельствами:

- совершенствованием институтов государственного регулирования;
- модернизацией рыночной инфраструктуры;
- распространением передового международного опыта налогового администрирования;
- повышением эффективности работы государственных институтов.

Налоговая деятельность реализуется во всех регионах и во всех отраслях экономики – это масштабный государственный финансовый механизм, что делает необходимым решение вопросов, которые по значимости выходят за рамки проблематики налоговой деятельности, но тесно связаны с ключевыми характеристиками развития всей финансово-бюджетной сферы. Среди них можно выделить:

- формирование определения понятия «качество налоговой деятельности» на уровне нормативных документов;
- обеспечение функционирования качественно новой системы государственного регулирования – в настоящее время происходит появление значительного числа субъектов, в задачи которых входит реализация контрольных функций в сфере экономики, что ведет к неоправданному дублированию функций институтов государственного регулирования.

Таким образом, разработка проблематики качества налоговой деятельности, являющейся составной частью государственных финансов, имеет значительно большее значение, чем только совершенствование одного из аспектов работы налоговых органов, и непосредственно связана со становлением современных механизмов всей системы управления экономикой.

Сервисная концепция как противокриминальная и антикоррупционная мера в управленческом процессе

достаточно лаконична – когда все известно, нечего скрывать.

Сервисные подходы в процессах функционирования налоговых органов и другие современные механизмы государственного управления находятся на начальном этапе своего развития. Концепция налогового сервиса предусматривает модернизацию налоговой системы в части:

- комплексной и системной разработки сервисной модели работы налоговых структур;

- внедрения в деятельность налоговых органов передовых технологий, всестороннее использование современной вычислительной и коммуникационной техники для сбора, обработки и обмена данными как внутри налоговых организаций, с другими органами государственного регулирования, так и с налогоплательщиками;

- применения современных управленческих методик с учетом специфики работы государственных учреждений;

- разработки системы качества налоговой деятельности, формирования совокупности стандартных процедур и требований, позволяющих обеспечивать высокий уровень обслуживания налогоплательщиков.

В качестве основополагающих элементов сервисного способа функционирования применительно к целям и задачам работы налоговых организаций нами выделены:

- развитие внутренней функциональной специализации работы налоговых учреждений при сопутствующей универсализации взаимодействия с налогоплательщиком, когда по различным направлениям (регистрация, консультирование, прием документов, контроль и т.д.) налогоплательщик может обращаться в режиме «единого окна» и это взаимодействие поддерживается по каждому обслуживаемому процессу;

- расширение состава и структуры действий по самоначислению как способа открытого и доверительно-го взаимодействия с налогоплательщиком в области приема данных;

- увеличение количества и повышение качества информационного сервиса, обеспечивающего прием отчетности в электронной форме;

- предоставление налогоплательщику системы комплексного консультационного обслуживания.

Для решения задач по освоению сервисных способов реализации налоговой деятельности предпочтительны следующие общесистемные мероприятия.

1. *Организационно-управленческая реструктуризация налоговых органов.* Процессы реструктуризации основываются на переходе территориальных налоговых органов на функциональный принцип внутренней организации их деятельности и типовые организационные структуры. Данные процессы реструктуризации строятся на оптимизации и перераспределении численности сотрудников для наиболее эффективного решения выполняемых задач. В ходе реструктуризации происходят укрупнения или разделения различных территориальных инспекций. Основу реструктуризации налоговых органов может составить реинжиниринг обслуживания налоговых процессов [3].

2. *Формирование налоговой культуры населения.* Внедрение открытых и доверительных способов взаимодействия с налогоплательщиками должно воспитать ответственное отношение к уплате налогов, добавить к

влиянию существующих карательных мер действие механизмов самоконтроля и самоорганизации налоговой деятельности на индивидуальном и корпоративном уровне.

3. *Разработка и внедрение эффективных налоговых технологий.* Реструктуризация налоговых организаций на основе реинжиниринга налоговых процессов должна основываться на анализе и оценке эффективности существующих налоговых технологий. Их состав и структура, ключевые компоненты должны быть оптимизированы и операционализированы с учетом современных требований и возможности реализации сервисного подхода.

4. *Качественное повышение информационно-аналитического обеспечения работы налоговых организаций.* Разработка новых и совершенствование существующих налоговых технологий возможны на основе применения автоматизированных процедур контроля и анализа налоговой деятельности, полного перехода на обработку налоговых данных в электронном формате. При этом расширение сферы информационного обмена в электронной форме должно сопровождаться повышением уровня безопасности информационных ресурсов.

Все перечисленные аспекты освоения налоговыми организациями сервисного способа взаимодействия с налогоплательщиками тесно взаимосвязаны. Особенно отчетливо это прослеживается в развитии функционального принципа налоговой деятельности, который реализуется на основе модернизации налоговых технологий. Функциональный принцип обслуживания налогоплательщиков отражает технологическую перестройку работы налоговых органов, вполне оправданную с точки зрения развития современной налоговой системы. Так, существование в инспекциях подразделений по отдельным видам налогов позволяло на этапе становления налоговых организаций обеспечивать правильный учет и контроль действий налогоплательщиков по каждому виду налогов.

С развитием технических и организационных возможностей налоговых инспекций, с установлением четкой и однозначной структуры налогов и сборов стал возможен переход на технологию, основывающуюся на выделении ключевых стадий обработки информационных потоков. При организации инспекций по отдельным видам работы было сложно решать задачи комплексного анализа и обработки данных налогоплательщиков, формировать оценки эффективности существующей налоговой системы. Переход на функциональную структуру обслуживания налогоплательщиков в результате модернизации налоговых технологий обеспечивает системную целостность всех стадий налоговых процессов – от консультирования до камеральных проверок и анализа, которые выполняются отдельными специалистами.

Основные эффекты от модернизации налоговых технологий при реализации функционального подхода к обслуживанию налогоплательщиков проявляются:

- в концентрации и повышении эффективности использования материально-технических и кадровых ресурсов, распределяемых по технологическим стадиям налоговых процессов;

- оптимизации организационной структуры и росте профессиональной результативности за счет повышения специализации исполнителей;

– ускорении подготовки и переподготовки кадров в рамках функциональной структуризации налоговых процессов, т.к. повышение их технологизации и рационализации позволяет реализовывать подготовительные и образовательные мероприятия быстрее, логичнее, что снижает зависимость высокого качества обслуживания налоговых процессов от текучести кадров;

– повышении организованности и последовательности выполнения налоговых операций; реализация их комплексной формализации обеспечивает возможность широкого использования средств автоматизации налоговых технологий.

Рассматривая реструктуризацию налоговых органов на основе функционального подхода, следует отметить и возможные проблемы в его реализации. Так, при функциональной организации обслуживания налоговых процессов возможна избыточная детализация определенных технологических стадий. Специализация отдельных подразделений налоговой инспекции на выполнении промежуточных операций может привести к отклонению от основной цели обслуживания налоговых процессов, нарушить согласованную деятельность подразделений, выполняющих последовательную обработку информации, затруднить комплексный контроль со стороны руководства.

Только на системной основе должно быть организовано взаимодействие подразделений, иначе вместо положительных эффектов реструктуризации на базе внедрения функционального подхода повысится административная нагрузка на рабочие органы, будут порождаться избыточные правила и нормы работы, усилится бюрократизация деятельности налоговых инспекций. Поэтому модернизация налоговых технологий должна реализовываться комплексно, обязательно сопровождаться повышением квалификации руководящего персонала, основываться на глубокой и тщательной разработке управленческих решений.

Технологическая модернизация работы налоговых органов направлена на достижение значимых институциональных барьеров. Прежде всего, это снятие недоверия между налоговыми органами и налогоплательщиками. Реализация функционального подхода в технологии налоговой работы обуславливает развитие способов обслуживания налоговых процессов с использованием самоначисления, когда прием отчетности передается специальным отделам по работе с налогоплательщиками и данные подразделения не производят контрольных операций, ограничиваясь функциями приема документации. Таким образом, не происходит непосредственного контакта налогоплательщика с инспектором, а все операции по начислению налоговых платежей налогоплательщик выполняет сам. Это обеспечило реализацию таких компонентов налоговых технологий, как:

– упрощение контрольных действий при приеме документации от плательщиков, в том числе налоговых деклараций;

– качественное и полнообъемное информирование налогоплательщиков, предоставление инструментария для обеспечения коммуникаций с налоговой инспекцией;

– поддержка самостоятельного декларирования налогооблагаемой базы налогоплательщиком;

– большее доверие к налогоплательщику, что сопровождается организацией эффективной системы камеральных и выездных налоговых проверок, усилением работы с нарушителями налоговой дисциплины.

Технической основой реализации мероприятий по развитию налогового сервиса на основе модернизации налоговых процессов и внедрения функционального принципа их обслуживания является использование комплексной автоматизированной системы электронной обработки данных.

Путем предоставления налогоплательщикам необходимого программного обеспечения формируется технологическая основа для сдачи отчетности в электронной форме. Параллельно формируется система обработки данных, их анализа, проверки на достоверность. Реализуются алгоритмы, позволяющие анализировать, проверять и сравнивать взаимосвязанные показатели хозяйственной деятельности, в случае их противоречивости сигнализировать соответствующим контрольным структурам в составе налоговых органов об имеющихся неточностях, возможных фальсификациях и сокрытии достоверных сведений.

Основными техническими и организационными условиями реализации налогового сервиса выступают:

– создание системы приема и обработки электронных данных, позволяющей реализовать бесконтактное предоставление деклараций и другой отчетности в налоговые инспекции по телекоммуникационным каналам связи, почтой;

– применение высокоэффективной автоматизированной системы информационно-аналитического обеспечения контрольной работы налоговых органов и использование информации из внешних источников;

– разработка комплексной системы предоставления информационного сервиса, обеспечение налогоплательщиков необходимым инструментарием для взаимодействия с инспекциями.

Выделенные основные условия реализации налогового сервиса в определенной мере нашли свое воплощение в деятельности налоговых органов. Однако отдельные направления нуждаются в повышении качества предоставляемых услуг. Прежде всего это касается информационно-консультационной работы, которая должна обеспечивать высокую информативность налогоплательщиков и всего общества об обязательности и порядке совершения налоговых операций, формировать высокую налоговую культуру, способствовать росту сознания и понимания необходимости платить налоги. Сервисная ориентация работы налоговых органов в значительной степени зависит от способности налогоплательщиков воспринять новые формы работы, открыто и честно декларировать реализуемые хозяйственные операции. Во многом это потребует смены социально-психологических настроений, сформировавшихся еще в период становления рыночных механизмов. Внедрение сервисного подхода должно учитывать поведенческие факторы налогоплательщиков, содержать целенаправленные мероприятия, ориентированные на решение наиболее значимых задач:

– формировать у налогоплательщиков правильное и полное понимание сущности сервисного подхода в налоговой деятельности;

– раскрывать направленность и механизмы проводимой модернизации налоговой деятельности, ее положительное влияние как с экономической, так и с неэкономической точек зрения;

– пояснять механизмы образования и взимания налогов (ставки, налоговая база, освобождения от уплаты и т.п.), четко и наглядно демонстрировать необходимость совершения своевременных налоговых действий;

– разъяснять основные источники налоговых поступлений и способы их контроля;

– способствовать росту престижности работы в налоговых органах;

– обеспечивать соблюдение налогоплательщиками всех налоговых требований, в том числе и усиление контрольной работы.

Внедрение сервисного подхода в деятельность налоговых органов выступает значимым элементом модернизации работы всей системы государственного управления. В результате формируется качественно новое взаимодействие с налогоплательщиками, создаются необходимые условия для самостоятельного исполнения ими налоговых обязанностей, а также повышения эффективности функционирования всей налоговой системы.

ЛИТЕРАТУРА

1. *Бирюков А.И., Свиридова Н.В., Гуськов И.А.* Об оценке качества обслуживания налогоплательщиков // *Налоговая политика и практика.* 2006. № 7.
2. *Букаев Г.И.* Улучшение качества работы налоговых органов – сегодня первейшая задача // *Российский налоговый курьер.* 2000. № 9.
3. *Вазарханов И.С.* Реформирование налоговых институтов: теоретико-методологический аспект. Ростов н/Д, 2008. 121 с.
4. *Елина Н.В.* Качество работы инспекций с налогоплательщиками безусловно улучшится // *Налоговая политика и практика.* 2006. № 11.
5. *Мокрецов М.П.* Исполнение налоговых обязательств должно быть максимально упрощено для налогоплательщика // *Российский налоговый курьер.* 2008. № 7.
6. *Суворова Г.А.* Работа с налогоплательщиками всегда была и будет предметом для налоговых органов // *Российский налоговый курьер.* 2008. № 1–2.

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 3 марта 2009 г.