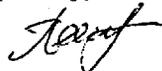


**СОВРЕМЕННАЯ ГУМАНИТАРНАЯ АКАДЕМИЯ**

**Диссертационный совет К 521.003.01**

**На правах рукописи**



**Петренко Михаил Юрьевич**

**СОЦИАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В НАЛОГОВЫХ ОРГАНАХ  
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**22.00.08 – социология управления**

**АВТОРЕФЕРАТ**

**на соискание ученой степени**

**кандидата социологических наук**

**Москва - 2006 год**

Работа выполнена на кафедре общей социологии Современной гуманитарной академии

Научный руководитель:

доктор исторических наук, доктор военных наук,  
профессор Письменский Геннадий Иванович

Официальные оппоненты:

доктор социологических наук, профессор Кукушин Виктор Михайлович;  
кандидат социологических наук Миненков Олег Викторович

Ведущая организация: Военный университет Министерства обороны  
Российской Федерации

Защита состоится «18» октября 2006 г. в 14 часов на заседании диссертационного совета К 521.003.01. по социологическим и философским наукам в Современной гуманитарной академии по адресу: 113114, г. Москва ул. Кожевническая, д.3, зал диссертационных советов.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Современной гуманитарной академии.

Автореферат разослан «15» сентября 2006 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
кандидат философских наук



В.Г. Голобоков

## I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность** исследования обусловлена процессом социально-экономических преобразований российского государства и общества, ведущих социальных институтов, в числе которых институт налогообложения занимает одно из видных мест. Современный институт налогообложения образует ряд структурных элементов - налоговое законодательство, налоговые органы, группы налогоплательщиков и т.д. Реформирование института налогообложения сопровождается рядом противоречий, наиболее значимыми из которых являются следующие.

Во-первых, кардинальные изменения в политике и экономике России и укрепление ее государственных институтов в начале XXI века обусловили необходимость приведения административных основ управления в соответствие с социально-экономическими потребностями страны<sup>1</sup>.

Во-вторых, проводившиеся в период 1990-2005 годов реформы налоговых органов преимущественно заключались в изменении их организационно-правовых форм, законодательных основ функционирования, в то время как социальному аспекту управления ими уделялось до недавнего времени недостаточное внимание.

В-третьих, основная цель реформирования государственных органов, в том числе и налоговых, состоит в утверждении социального порядка на всех уровнях государственной системы управления государством и обществом.

В-четвертых, нынешний этап социально-экономического развития страны предполагает существенное повышение роли регионов в реализации важнейших национальных проектов России, связанных со сбором налогов и других бюджетных поступлений.

Так, только в 2005-2006 годах в Петербурге перерегистрировались «Сибнефть», «Транснефть», Внешторгбанк и некоторые другие компании. В

<sup>1</sup> Административная реформа федеральных органов исполнительной власти, начало которой было положено Указом Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

результате уже в первом полугодии 2006 года налог на прибыль стал главным источником дохода бюджета Санкт-Петербурга<sup>2</sup>. Подобная тенденция наблюдается в ряде других регионов, в том числе в таких субъектах федерации как Ростовская, Волгоградская области и другие.

В-пятых, повышение роли регионов в реализации задач экономического развития страны обуславливает разработку новых подходов к совершенствованию управления государственными органами субъектов федерации, содержанием одного из таких подходов выступает социальное управление в налоговых органах.

В-шестых, следует признать, что всесторонний научный анализ сформировавшихся на практике механизмов социального управления налоговыми органами в настоящее время проводится недостаточно, что затрудняет ход реформ и существенно снижает их эффективность.

Эти и ряд других противоречий свидетельствуют, что от состояния института налогообложения и его социальных составляющих, как от одного из регулятивных институтов государства и основы финансово-кредитного механизма государственного регулирования, зависит эффективность функционирования экономики страны в целом и её региональных подсистем в частности, то есть – социальный порядок в сфере экономических отношений.

В настоящее время под «социальным порядком» принято понимать порядок в государстве и его институтах, который предполагает динамичное развитие всех основных социальных институтов общества. Как подчеркивал О. Конт: «Без теории прогресса, теория порядка была бы недостаточной, даже если была бы допущена возможность построить на ней социологию, которая может вытекать лишь из тесного сочетания этих двух теорий; потому что прогресс, во всех отношениях, есть не что иное, как развитие порядка и является также его единственным и решительным показателем»<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Нефтяной фонтан на Невском/ Вишневский Б. Регионы не хотят отпускать перспективных налогоплательщиков в Москву и Питер// Московские новости №30, 11-17 августа 2006 года.

<sup>3</sup> Конт О. Система позитивной политики // Западно-европейская социология XIX века –М.: Международный университет бизнеса и управления, 1996. –С.194.

Следовательно, государство и его социальные институты должны прогрессивно развиваться в соответствии с требованиями практики и достижениями науки.

Практика проводимых преобразований показывает, что одним из способов повышения экономической эффективности социальных институтов является использование современных методов налогообложения. Вместе с тем, институт налогообложения еще содержит в себе скрытые немалые резервы в том числе - человеческий фактор, которые при их полноценном применении, подготовке и использовании кадрового потенциала могут вывести функционирование налоговых органов на новый качественный уровень, а государство как социальный институт - на новую ступень социально-экономического развития. Необходимым условием этого должно стать научно-обоснованное эффективное социальное управление в налоговых органах:

Как показывают результаты проведенных исследований<sup>4</sup>, одним из сдерживающих факторов повышения эффективности функционирования налоговых органов являются сложившиеся методы администрирования в системе управления ими. Недооценка значения социальных отношений в органах управления федерального и регионального уровней требует углубления и расширения исследований с целью уточнения функций и совершенствования системы социального управления в налоговых органах субъекта РФ, ее адаптации к рыночным условиям хозяйствования.

В настоящее время представляет значительный интерес множество зарубежных исследований по совершенствованию системы управления налоговыми органами на государственном и региональном уровнях. Научные выводы и практические рекомендации ряда зарубежных ученых<sup>5</sup> успешно внедряются в отечественной практике, однако применение зарубежного опыта

---

<sup>4</sup> Сердцев А.Н. Ответственность за нарушения налогового законодательства: Современное состояние проблемы: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.14 Моск. гос. юрид. акад. М., 2003; Сергиенко Р. А. Организация как субъект налогового права: Автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.14 Воронеж. гос. ун-т Воронеж, 2003. и др.

<sup>5</sup> Tax Policy in the Twenty-First Century. - USA: New York John Wiley & Sons, 1988; Seidler, Lee J. Everything You Wanted to Know About Tax Shelters But Were Afraid to Ask. - USA: New York John Wiley & Sons, 1985. и др.

в России объективно осложнено спецификой процессов преобразования в экономике и своеобразием социально-экономических условий как страны в целом, так и ее регионов.

Эти обстоятельства определяют необходимость научного исследования, посвященного совершенствованию социального управления в налоговых органах субъекта Российской Федерации в условиях административной реформы.

**Степень разработанности проблемы.** Проблемам управления налоговыми органами как важнейшим элементом института налогообложения и другими важными социально-политическими и экономическими институтами уделялось пристальное внимание со стороны выдающихся мыслителей прошлого, классиков социологии, а также известных отечественных и зарубежных ученых. Еще Н. Макиавелли предлагал некоторые способы социального управления налогами и налоговыми органами: «...позволить гражданам жить по своим законам, обложив их податями и поручив управление небольшому числу лиц...»<sup>6</sup>.

Среди известных ученых, изучавших проблемы совершенствования социального управления можно назвать работы экономистов и социологов М.Вебера, М.Дж.Кейнса, В.Петти, Д. Рикардо, А.Смита<sup>7</sup> и др. В работах этих авторов актуальными являются общеметодологические и концептуальные положения, раскрывающие сущность и содержание социального управления.

В условиях становления в России рыночных отношений вопрос социального управления налоговой службой приобрел особую актуальность. Анализ деятельности налоговых органов в условиях рыночной трансформации экономики России нашел отражение в работах ведущих современных

<sup>6</sup> Макиавелли Н. Государь. – Минск: Современный литератор, 1999. – С.25.

<sup>7</sup> См.: Вебер М. «Объективность» социально-научного и социально-политического познания // -М.Прогресс, 1990; Кейнс Дж. Общая теория занятости, процента и денег. - Петрозаводск: Петроком, 1993; Петти В. Трактат о налогах и сборах // Антология экономической классики. Т. 1. -М: Эконом, 1993; Рикардо Д. Начало политической экономии и налогового обложения // Антология экономической классики. - М.: Эконом, 1993; Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. - М.: Соцэкгиз, 1935. - Т. 2.

экономистов С. Ю. Глазьева, В. А. Красницкого, И. А. Перонко, С. Ф. Сутырина<sup>8</sup> и др.

Принципиальным для анализа собственно управленческих проблем выступает изучение трудов классиков управленческой науки, таких как И. Ансоффа, П. Дракера, Г. Минцберга, А.И. Пригожина, ведущих ученых в области социологии управления Г.Е. Зборовского, Костина Н.Б., А.И. Кравченко, И.О. Тюриной<sup>9</sup>, в которых определены принципы, функции и методы социального управления в различных социальных институтах, в том числе и в налоговых органах.

Примечательно, что социальный аспект управления в налоговых органах исследуется в научных работах экономистов, юристов, финансистов<sup>10</sup>, специальных исследований в рамках социологии управления не проводилось. Характерно, что в работах современных авторов<sup>11</sup> социальное управление в органах управления субъекта Российской Федерации (в том числе налоговых органов) рассматривается, как правило, без учета специфики процесса модернизации налоговых органов и особенностей управления налоговыми

<sup>8</sup> См.: Глазьев С. Ю. Эффективность государственного управления. - М.: Инфра-М, 2000; Красницкий В. А. Организация налогового администрирования: (на примере работы налоговых органов Краснодарского края). - Автореф. ... канд. экон. наук / Науч. рук. П. К. Исатин. - Краснодар, 2000; Перонко И.А., Межеричкий С. И. Методы и формы налогового администрирования // Налоговый вестник. - 2002. - январь; Сутырин С. Ф., Погораский А. И. Налог и налоговое планирование в мировой экономике: Учеб. Пособие / СПГУ. Кафедра Мировой Экономики. - СПб.: Полиус, 1998.

<sup>9</sup> См.: Ансофф И. Стратегическое управление. - М.: Экономика, 1989; Зборовский Г.Е., Костина Н.Б. Социология управления. - М.: Гардарики, 2004; Кравченко А.И., Тюрина И.О. Социология управления. Фундаментальный курс. - М.: Трикта, 2004; Дракер Питер Ф. Практика менеджмента. - М., СПб., Киев: Вильямс, 2000; Минцберг Г. Структура в кулаке: создание эффективной организации / Пер. с англ. под ред. Ю. Н. Каптуревского. - СПб.: Питер, 2001.

<sup>10</sup> Арсланбекова А. З. Налоговые санкции в системе мер финансово-правовой ответственности. - Автореф. ... канд. юр. наук / Науч. Рук. Химичева. - Саратов, 2001; Белоусов С.А. Функции и механизмы адаптивного администрирования в региональных налоговых органах: дисс. канд. экономических наук: 08.00.05, Волгоград, 2003, 154с.; Винницкий Д. В. Субъекты налогового права Российской Федерации. - Автореф. дис. ... канд. юр. наук / УГЮА: Науч. рук. Л. С. Малокотин. - Екатеринбург, 1999; Гусева Т. А. Проблемы совершенствования механизма налогового контроля и порядка привлечения к налоговой ответственности. - Автореф. дис. ... канд. юр. наук / Науч. рук. М. И. Химичева. - Саратов, 2001. - 33 с.; Каравасва И. В. Совершенствование методов налогового регулирования рыночной экономики во второй половине XX века. - Автореф. дис. ... доктора экон. наук. - М., 1999. - 60 с.; Красницкий В. А. Организация налогового администрирования: (на примере работы налоговых органов Краснодарского края). - Автореф. ... канд. экон. наук / Науч. рук. П. К. Исатин. - Краснодар, 2000; Крылов Д. В. Экономическая оценка организации налогового администрирования. - Автореф. ... канд. экон. наук / ИГТУ: Науч. рук. М. Н. Горинев. - Ижевск: Б. и., 2000. - 27 с.

<sup>11</sup> Кубышкина О.П. Государственное и региональное управление в сфере культуры (на материалах Камчатской области) – специальность 22.00.08. кандидат социологических наук, М., 2001 –155 с.; Кулагин А. В. Оптимизация организационной структуры региональной государственной службы: диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук по специальности 22.00.08 – социология управления. М., 1998. 169 с.

отношениями в условиях развития конкретных территорий (субъектов Российской Федерации). Поэтому возникает необходимость дальнейшего изучения концепций и моделей социального управления в налоговых органах, выявления направлений их развития и совершенствования.

**Объектом исследования** являются социальные отношения в системе налогообложения, которую образуют государственные институты, их подразделения и службы, непосредственно занимающиеся налогообложением как на федеральном, так и на региональном уровнях.

**Предметом исследования** выступает социальное управление в налоговых органах субъекта Российской Федерации.

**Цель исследования** - изучение социального управления в налоговых органах субъекта Российской Федерации для разработки предложений по его совершенствованию.

**Решаемая научная задача** – уточнение теоретических положений по совершенствованию социального управления в налоговых органах, обоснование на их основе базовых положений концепции, модели и методики социального управления в налоговых органах субъекта федерации.

**Частные задачи:** на основе обобщения теоретических положений социологии управления уточнить сущность и содержание социального управления в налоговых органах; выявить специфику социального управления в налоговых органах субъекта федерации; разработать основные положения его концепции и модели, а так же методику организации социального управления в налоговых органах субъекта Российской Федерации.

**Гипотеза исследования:** совершенствование имеющихся форм и методов налогового администрирования средствами социального управления на основе предлагаемой концепции и модели социального управления, методики организации социального управления в налоговых органах субъекта Российской Федерации обеспечит приведение управления налоговыми органами в соответствие с требованиями социально-экономического развития

России на современном этапе и особенностями социальных отношений в ее регионах.

**Теоретической основой** диссертации явились фундаментальные концепции социального управления, обоснованные и представленные в научных трудах и публикациях ведущих зарубежных и отечественных ученых, научно-методические разработки Министерства финансов Российской Федерации, Роскомстата, УФНС по Ростовской области, материалы межрегиональных и региональных научно-практических конференций, статьи в научных изданиях.

В качестве информационной базы в диссертации использованы нормативные правовые акты Президента и Правительства РФ, Федеральной налоговой службы Российской Федерации.

**Методологическая база исследования.** В процессе решения поставленной научной задачи применялись общенаучные методы: системный подход, анализ и синтез, монографической, статистической группировок, экспертных оценок.

Наряду с ними использовались методы социологического исследования – анкетирование, опросы, анализ документов, структурно-функциональный, факторный, контекстуальный анализ, метод вторичной обработки данных социологических исследований.

В рамках опытно-экспериментальной части исследования проводились аналитические и проблемные семинары, деловые игры, тренинги.

Всего в эксперименте по социальному управлению налоговыми органами приняли участие 54 эксперта и 126 испытуемых, разделенные на две группы – работники налоговых органов и налогоплательщики. В составе экспертов - 30 административных работников (от руководителя территориальной налоговой инспекции до налогового инспектора) и 24 общественных эксперта (преподаватели вузов, представители общественных организаций и средств массовой информации).

**Достоверность и обоснованность** результатов исследования обеспечивается применением принципов преемственности и непротиворечивости знаний социологии управления, правильно выбранной методологией исследования, широкой источниковой и нормативно-правовой базой, рассмотрением изучаемого явления в его развитии и сущностных связях, валидностью и репрезентативностью экспериментальных данных.

**Научная новизна результатов** исследования заключается в следующем:

- впервые в социологии управления определена сущность социального управления в налоговых органах субъекта РФ как комплексного понятия, включающего обоснованные принципы социального управления налоговыми отношениями, выявленные свойства социального управления, разработанные механизмы оказания целенаправленных управленческих воздействий как при выполнении внутренних, так и внешних функций налоговых органов и формализованные результаты деятельности, контроль которых позволяет оценивать эффективность социального управления;

- в результате проведенного опытно-экспериментального исследования доказана взаимосвязь потенциала формальной структуры и степени реализации целей ее деятельности в зависимости от социальных аспектов управления таких как динамика социальных отношений в налоговых органах, соответствие групп интересов работников налоговых органов и налогоплательщиков, природа эффективного и конфликтного социального взаимодействия и другие;

- обоснована необходимость включения в состав приоритетов деятельности налоговых органов субъекта федерации группы интересов налогоплательщиков, в результате чего налоговую инспекцию регионального и муниципального уровня можно рассматривать как клиентоориентированную организацию, в управленческой деятельности которой ключевую роль занимают социальные отношения, характерные для данного субъекта федерации;

- определена социально-мотивационная структура различных должностных, профессиональных и социально-демографических групп

служащих налоговых органов, выявлены факторы повышения социальной мотивации персонала, в том числе влияние инновационных процессов, что позволило дополнить содержание организационной культуры налоговых органов и выделить самоорганизацию персонала как одно из условий повышения эффективности деятельности;

- впервые разработаны научно-методические основы организации методики социального управления в налоговых органах субъекта РФ.

**На защиту выносятся следующие положения:**

1. Сущностью социального управления в налоговых органах субъекта РФ является комплексная деятельность по созданию специфического продукта (услуг), способного удовлетворять потребности региона в сборе налогов на основе учета характера и особенностей социальных отношений в регионе – социальной структуры, групповых интересов, характера социальной мотивации и др. Существующие способы налогового администрирования не обеспечивают требуемой эффективности деятельности налоговых органов из-за отсутствия научно обоснованной концепции (федеральный уровень), моделей (субъекты федерации) и методики (налоговые инспекции) социального управления в налоговых органах.

2. Спецификой социального управления в налоговых органах является то, что существующая в настоящий момент система управления налоговыми органами Российской Федерации представляет собой преимущественно линейно-бюрократическую систему, не учитывающую в должной мере требования социального управления, что приводит в свою очередь к отсутствию типовых моделей организаций налоговых инспекций и усложняет работу как по управлению, так и по расчету их численности и определению типовых функциональных обязанностей.

3. Основная задача социального управления в налоговых органах заключается в обеспечении способности системы налогообложения к реализации целей и задач управления (сбору налогов) через воздействие управляющей подсистемы на управляемую по заранее разработанным и

научно-обоснованным программам социального управления. Содержанием социального управления выступают закономерности, принципы, свойства, характер социальных отношений, механизмы эффективного и конфликтного взаимодействия, методика социально-управленческой деятельности. Совокупность выявленных сущностных и содержательных компонентов социального управления в налоговых органах федерального уровня является основой концепции социального управления в налоговых органах. Субъектами управления выступают налоговые органы высшего уровня, объектами управления являются налоговые органы, находящиеся в их административном подчинении, и группы налогоплательщиков.

4. Сущностью концепции социального управления в налоговых органах выступает наиболее общая цель, задачи, принципы, формы, методы, приемы социального управления на федеральном, региональном и территориальном уровнях. Реализация этой концепции обеспечивает учет социальных отношений, если субъекты управления налоговыми органами четко формулируют цели, средства, мотивацию, координацию социального взаимодействия в процессе сбора налогов, с одной стороны, и обеспечивают контроль персонала непосредственно налоговых органов, то есть интрафункции, а, с другой стороны, они направлены на активизацию и побуждение налогоплательщиков к эффективному взаимодействию с государственными органами, то есть инфрафункции.

5. Модель социального управления базируется на положениях концепции социального управления в налоговых органах. В качестве структурных элементов этой модели выступают социологические компоненты управления в конкретных субъектах федерации: специфика экономических и социальных отношений в регионе; интересы групп работников налоговых органов и налогоплательщиков; степень информатизации налогообложения при переходе к принципу «самоначисления»; обеспечение клиентоориентированности налоговой деятельности; адекватные уровню управления социологические

формы и методы управления, образующие методику социального управления в налоговых органах.

6. Методика социального управления в налоговых органах субъекта РФ представляет собой совокупность программ, методов, приемов социального управления, обеспечивающих адаптацию выработанных в концепции и модели теоретических положений и практических рекомендаций к деятельности в конкретных условиях регионов России. Реализация методики социального управления предполагает приведение организационной культуры, должностных инструкций, средств информационного обеспечения в соответствие с требованиями концепции и модели управления и обеспечивает его высокую эффективность.

**Теоретическая значимость исследования** состоит в уточнении ряда положений социологии управления, таких как сущность, содержание, специфика социального управления. В работе обоснован новый подход к разработке основ концепции социального управления в налоговых органах, формированию модели и организации методики социального управления в налоговых органах субъекта Российской Федерации.

**Практическая значимость исследования** определяется тем, что полученные результаты и выводы могут быть использованы для принятия решений по совершенствованию и развитию организационно-управленческой деятельности в налоговых органах на региональном уровне, в возможности использования разработанной методики социального управления, обеспечивающей решение проблемы баланса интересов общества, государства и налогоплательщиков.

**Апробация работы.** Результаты диссертационного исследования докладывались на научно-практических конференциях и семинарах в 2004 году в Ростове-на-Дону: «Проблемы реализации Федеральной целевой программы «Развитие налоговых органов (2002 - 2004 годы)<sup>12</sup>», Пензе:

<sup>12</sup> Текст постановления опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации от 7 января 2002 г. (Часть II), N 1, ст. 32.

«Совершенствование форм и методов государственного управления в налоговых органах субъекта РФ» (2005 г.), научно-методических совещаниях руководителей налоговых органов ряда субъектов Российской Федерации, территориальных налоговых органов, заседаниях кафедры социологии СГА.

## **II. СТРУКТУРА И ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ**

**Структура работы** включает введение, три главы, заключение, библиографический список и приложения.

**Во введении** обосновывается выбор темы диссертации, ее актуальность, сформулированы цель, задачи, объект и предмет исследования, показана новизна, теоретическая и практическая значимость работы.

**В первой главе** «Теоретико-методологические основы социального управления в налоговых органах» раскрыта сущность и структура социального управления в современных условиях, в том числе налоговых органах различного уровня.

**В первом параграфе** «Сущность и содержание социального управления» раскрыта роль органов государственной власти в использовании форм и методов социального управления в различных целях. Таким целями могут быть использование социального управления в качестве инструмента управления экономикой, налогами или сдерживания нежелательных социальных действий и форм массового социального поведения. Именно поэтому можно говорить о социальном управлении как системе методов управленческого воздействия на налогоплательщиков и организации деятельности в самих налоговых органах.

В ходе теоретических обобщений установлено, что большинство ученых до сих пор определяют социальное управление как воздействие управляющей подсистемы на управляемую. Однако такое понимание сводит социальное управление к одному из его элементов (воздействию), оставляя «в тени» подготовку воздействия, создание условий для его осуществления, контроль, без которых управления не бывает (особенно если это касается социальных систем и налоговых систем в том числе), т.е. социальное управление выхолщивается, лишается своего содержания. В данное определение не «вписывается» и такой вид

управления, как самоуправление, где отсутствует воздействие управляющей системы на управляемую: она управляется сама собой.

Отсюда следует, что практически из социального управления исключаются все его основные процедуры, то есть собственно процесс социального управления. Если бы социальное управление сводилось только (и исключительно) к воздействию, то это было бы не социальное управление, а одна из социальных технологий. Самоуправление представляет собой социальное воздействие на субъект управления посредством выражения и учета таких компонентов как группы интересов работников налоговых органов, налогоплательщиков, социальная мотивация, механизмы социального взаимодействия.

Исходя из анализа имеющихся точек зрения на определение сущности социального управления, можно предложить следующую трактовку категории «социальное управление», как наиболее полную, охватывающую все его виды. Социальное управление – это способность социальных систем к реализации целей и задач управления через воздействие управляющей подсистемы на управляемую по заранее разработанным и научно-обоснованным программам в процессе информационного взаимодействия управляющей и управляемой подсистем.

Управление в социальных системах может характеризоваться как организационная деятельность по обеспечению достижения социальных целей и задач посредством определенных методов. В данном случае термин «социальное управление» употребляется в широком смысле слова.

Социальное управление представляет собой такую форму информационного взаимодействия людей, когда одна из сторон вырабатывает решения, доводит их до исполнителя, контролирует их исполнение, а другая сторона эти решения исполняет. В этом взаимодействии происходит и воздействие одних субъектов на другие. Если одни субъекты вырабатывают программу деятельности (информационный образец) и контролируют ее реализацию другими субъектами, происходит разделение труда на управленческий и исполнительский. Однако субъекты, вырабатывающие

программу и реализующие ее, могут совпадать. В таком случае налицо – самоуправление.

Итогом теоретических обобщений научных подходов к определению понятия социального управления стала такая его формулировка, которая включает следующие сущностные элементы: субъекты управления, цели и задачи управления, управляющее воздействие и взаимодействие, информационный обмен, самоуправление.

Во втором параграфе «Субъект, объект и специфические черты социального управления в налоговых органах Российской Федерации» раскрывается сущность субъекта и объекта управления и проводится социологический анализ управленческой деятельности.

Субъектами управления выступают государственные органы, общественные и политические институты, индивиды, способные вырабатывать программы деятельности и реализующие данную способность, а управляемыми субъектами — люди, осуществляющие программы, созданные другими, одновременно они могут выступать в роли объектов управления. Субъекты управления также управляются определенной информационной программой, которая включает в себя совокупность проблем (целей, задач, сущностных свойств), норм и правил, принятых и соответствующей сфере деятельности (в данном случае в налоговых органах субъектов РФ).

Вопросы, требующие своего разрешения, заставляют субъектов управления вырабатывать программы, которые, в свою очередь, выступают регуляторами действий управляемых субъектов. Исполнители программ (управляемые субъекты) в своих действиях могут руководствоваться нормами и целями, отличающимися от предписанных программой. Иными словами, если программы, выработанные субъектами управления не восприняты исполнителями (управляемыми) субъективно как «руководство к действию», управление может и не иметь места. В этом заключается важное отличие социального управления от других видов управления.

Проект управленческой деятельности представляет собой сложный идеальный образ, наличие которого обуславливает организацию деятельности, как самого субъекта управления, так и управляемых субъектов. В его состав входят цели, нормы, оценки ситуаций, образы условий действия и субъектов, отдельные решения, т.е. проект представляет собой упорядоченное целое. Какое-либо отдельное управленческое решение выступает как фрагмент проекта.

Объект управления — это деятельность людей, организуемая посредством управляющей программы. Иными словами, объект управления и управляемый субъект в социальном управлении не совпадают. Проект, создаваемый субъектом управления, направлен на деятельность управляемых субъектов, способных понять программу и реализовать ее.

Управляемый субъект, реализующий выработанный субъектом управления проект деятельности, делает это не автоматически, а «пропуская» его через свое сознание и волю. Он может более точно, ближе к идеальному образу реализовать проект, может сделать это, стремясь добиться каких-то собственных целей, не предусмотренных программой, может только создавать видимость воплощения проекта. Безусловно, от этого будет зависеть результат управления, его эффективность.

Смысл социального управления в налоговых органах заключается в воздействии на управляемый субъект (налоговые органы и налогоплательщики) с целью организации его деятельности. Такое воздействие будет носить характер социального управления, если программы, выработанные субъектами управления, восприняты исполнителями (управляемыми) субъективно как «руководство к действию», это обстоятельство существенно отличает социальное управление от других видов управления.

В третьем параграфе «Цели, задачи и принципы социального управления в налоговых органах в условиях административной реформы» подчеркивается, что динамизм социальных изменений, происходящих в современном обществе, возникающие проблемы и конфликты, рост социальной

напряженности ставят как перед теорией, так и перед практикой управления налоговыми органами новые задачи.

Одна из них заключается в разработке системы управления социальными процессами в налоговых органах, позволяющей успешно защитить социальные подсистемы и отдельную личность от деструктивных процессов, обеспечить каждому человеку достойную жизнь (т.е. условия деятельности), наиболее полно использовать социальные ресурсы, прежде всего — ресурс человеческого фактора.

Характер деятельности налогового органа (инспекции) определяет его структуру. В социологии управления под структурой управления принято понимать упорядоченное расположение уровней управления от низшего к высшему. Вместе с тем, если в крупных компаниях может быть по крайней мере пять уровней управления: низшее, младшее, среднее, старшее и высшее звенья, то на уровне сложноорганизованных систем, какой является общество, их гораздо больше.

Например, в региональных органах управления существует значительное количество уровней управления — более 10. Если между исполнителями (служащими налоговых органов) и руководителем высшего звена существует большое число уровней, такую структуру управления называют вертикальной. Если уровней руководства немного (не более трех), ее называют горизонтальной.

В качестве выводов по первой главе следует отметить, что социальное управление в налоговых органах выступает как неотъемлемая составная часть управления в сфере налогообложения в Российской Федерации. Как социальному процессу ему присущи важнейшие характеристики: цель, задачи, свойства, методы, воздействия и взаимодействия управляющей и управляемой подсистем.

Во второй главе «Социальное управление в налоговых органах субъекта Российской Федерации» проведен анализ социального управления в налоговых органах, социальной мотивации их сотрудников, разработана эмпирическая основа совершенствования социального управления.

В ходе социального управления осуществляется формирование желательного образа социального процесса (справедливого распределения

налогов, исполнения законов и др.), контроль за его протеканием, регулирование социальных систем, обеспечивающие их развитие в необходимом направлении.

**В первом параграфе** «Содержание и состояние социального управления в налоговых органах субъекта Российской Федерации» рассматривается характер социального управления в налоговых органах субъектов федерации в настоящее время:

Анализ системы управления в налоговых органах субъекта федерации дает основания полагать, что система управления, используемая при управлении налоговыми органами различного уровня, в современных условиях, имеет линейную направленность. То есть в данном случае отдается приоритет полномочиям и ответственности, при этом, в лучшем варианте это просто четкие связи, в худшем - множество бюрократических согласований.

Учет факторов формирования системы управления и понимание ее основных характеристик в рамках социального управления находят свое воплощение в принципах построения системы управления, которыми, по мнению автора, являются:

- принцип сопряжения и соответствия целей, функций, полномочий и ответственности (принцип концептуальности);
- принцип соразмерности звеньев системы управления;
- принцип иерархической рациональности в системе управления;
- принцип ориентации системы управления на определенный уровень образованности и опыта персонала;
- принцип ограничения формализации, предполагающий возможность формирования и проявления неформального управления;
- принцип эффективности контроля, предполагающего наличие обратной связи, позволяющей корректировать все действия и находить новые решения, оценивать ситуации и цели, мотивы и ценности и пр.

В результате проведенного анализа было установлено, что существующая в настоящий момент система управления налоговыми органами Российской

Федерации представляет собой преимущественно линейно-бюрократическую систему, не учитывающую в должной мере требования социального управления, что приводит в свою очередь к отсутствию типовых моделей организаций налоговых инспекций и усложняет работу как по управлению, так и по расчету их численности и определению типовых функциональных обязанностей.

**Во втором параграфе** «Социологический аспект совершенствования социального управления в налоговых органах субъекта федерации» предлагается совокупность элементов социальных отношений, оказывающих существенное влияние на совершенствование процесса управления. Как показывает исследование, одним из важнейших направлений в модернизации налоговой политики является совершенствование организационно-структурного построения налоговых органов.

Несомненно, преобразования в части формирования миссии и целей налоговых органов, перегруппировка ресурсов, организации и средств социального управления в соответствии с требованиями внутреннего и внешнего окружения являются основополагающими. Но, с другой стороны, своеобразие административно-территориальных единиц, учет особенностей накладывают отпечаток на эффективность управленческого воздействия.

По результатам исследования особенностей социального управления в налоговых органах субъекта федерации, автор пришел к следующему выводу: меры по совершенствованию социального управления в налоговых органах субъекта федерации должны учитывать как специфику регулируемых социальных отношений – систему налогообложения, так и особенности социально-экономического развития регионов.

**В третьем параграфе** «Развитие социальной мотивации как важнейшее условие совершенствования социального управления в налоговых органах» раскрываются основы повышения социальной мотивации у служащих налоговых органов. Социальная мотивация в налоговых органах является одним из факторов роста эффективности деятельности как самих инспекций, так и налоговой системы в целом.

Анализ и интерпретация данных нескольких опросов проводились как по всей совокупности опрошенных, так и по отдельным группам, образованным по территориальному, профессиональному и социально-демографическому признакам. Данные опросов показали, что в ряде налоговых инспекций Ростовской области сложилась социально-трудовая сфера и социально-психологический климат со следующими основными качественными характеристиками:

1. В своей профессиональной деятельности налоговые инспекторы ассоциируют себя, преимущественно, с финансистами (33%), юристами (30%) и специалистами по работе с вычислительной техникой (программисты, администраторы, технические специалисты - 24%).

2. В инспекциях определились 2 должностных слоя с идентичными половозрастными характеристиками: 1) начальники отдела и заместители начальника отдела, главные государственные налоговые инспектора (средний возраст - 41 год, стаж работы - 7,5 лет; 2) старшие государственные налоговые инспектора и государственные налоговые инспектора (средний возраст составляет 37-38 лет, стаж работы - 6 лет).

3. В налоговых инспекциях можно выделить 2 направления работы: информационная работа с налогоплательщиками и информационно-аналитическая работа.

4. Около 55% опрошенных ответили, что им нравится их работа. Только пятая часть опрошенных испытывает чувство гордости от того, что они работают в налоговых органах (19%), почти четверть респондентов (23%) высказалась, что они не испытывают чувства гордости от работы в налоговых органах.

5. Налоговые работники имеют сравнительно низкий уровень жизни. Среднемесячный денежный доход на 1 члена семьи работников налоговых органов находится на уровне прожиточного минимума на душу населения Ростовской области (около 3000 руб.). Среднемесячный доход на 1-го члена семьи мужчин ниже, чем на одного члена семьи у женщин.

Результаты опроса показали, что основу социальной мотивации служащих налоговых органов образуют следующие статусные и социальные мотивы, связанные с работой в налоговой инспекции как государственной структуре.

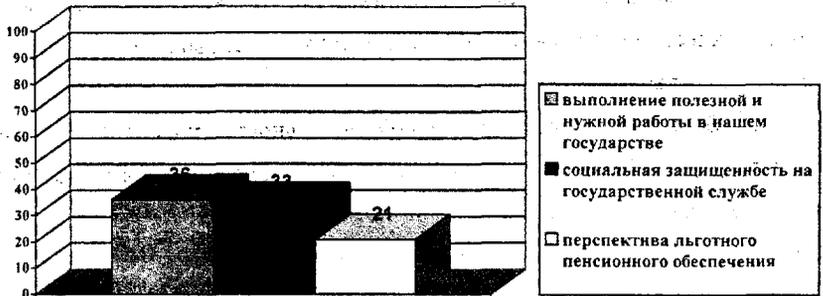


Рис. 1. Статусные и социальные мотивы служащих налоговых органов

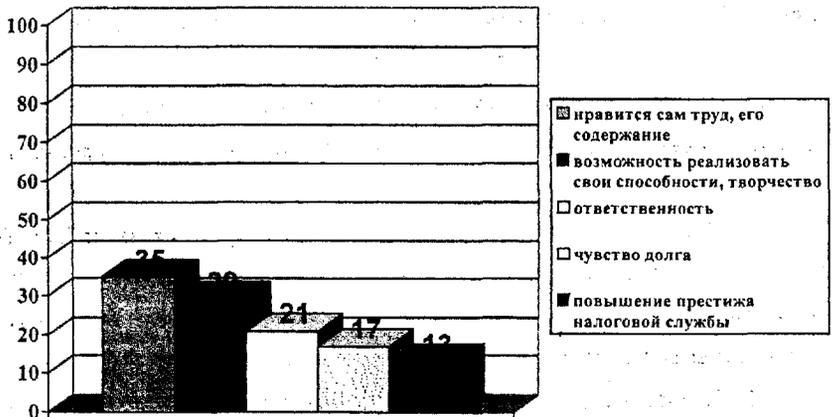


Рис. 2. Внутренняя мотивация сотрудников

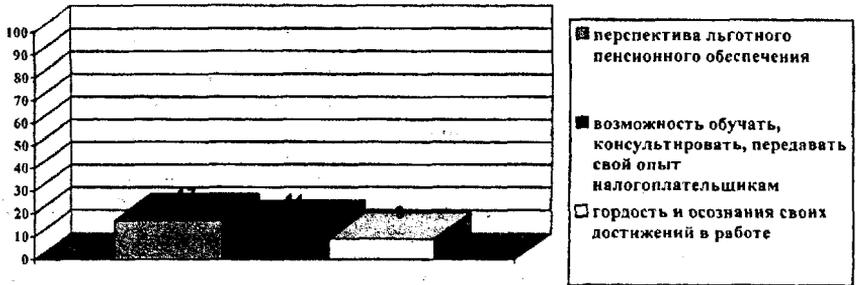


Рис. 3. Социальные мотивы самоуважения и признания.

В третьей главе «Совершенствование системы социального управления в налоговых органах субъекта РФ» предлагаются научно-методические основы и практические рекомендации по формированию концепции, модели и методики социального управления в налоговых органах в современных условиях.

В первом параграфе третьей главы представлены основы «Концепции и модели социального управления в налоговых органах субъекта Российской Федерации», которая носит принципиально новый характер, поскольку в ней представлены основные положения социального управления, выявленные в ходе теоретических обобщений и проведенных эмпирических исследований, определены приоритеты построения социального управления в налоговых органах.

Сущностью концепции социального управления в налоговых органах выступает наиболее общая цель, задачи, принципы, формы, методы, приемы социального управления.

На федеральном уровне управления реализуются концептуальные положения социального управления в налоговых органах на основе законодательства и характера социально-экономических отношений в стране.

На региональном уровне учитывается специфика социально-экономических отношений в регионе, групповые интересы работников налоговых органов и налогоплательщиков.

На территориальном уровне разрабатывается методика социального управления в налоговых органах, отражающая основные положения концепции и модели социального управления.



Рис 1. Приоритеты построения концепции социального управления в ФНС РФ

Во втором параграфе третьей главы описывается «Методика организации социального управления в налоговых органах субъекта Российской Федерации» как средство адаптации общих теоретических и методологических принципов социального управления, содержащихся в концепции и модели, к уникальным особенностям управления в налоговых органах, к специфике решаемых задач, к особенностям изучаемого предмета и объекта, к организационным особенностям изучаемого коллектива. В ходе исследования автор выявил несколько групп методов, широко используемых в социологии управления, применение которых возможно и в социальном управлении в налоговых органах. Их использование зависит не только от характера метода, но, главным образом, от складывающейся ситуации. Среди них: метод аналогий, экспертно-аналитический метод, метод структуризации целей, метод моделирования и другие.

К прикладным методам, которые необходимо использовать в ходе управления налоговыми органами, следует отнести те методы, которые направлены на реализацию основных стадий алгоритма социального управления: социального прогнозирования, проектирования, программирования и планирования. Это метод экстраполяции, экспертные методы, методы прогнозных сценариев и граф, метод моделирования, методы социального проектирования и управленческое консультирование.

В заключение работы формулируются общие теоретические выводы и практические предложения по совершенствованию социального управления в налоговых органах, в целом подтверждающие гипотезу исследования.

#### **По теме диссертации опубликованы:**

1. Петренко М.Ю. Обоснование необходимости разработки и внедрения модели социального управления в налоговых органах субъекта федерации// Проблемы реализации Федеральной целевой программы «Развитие налоговых органов (2002 - 2004 годы): Материалы научно-практического семинара.- Ростов-на-Дону, 2004 (0,3п.л.)

2. Петренко М.Ю. Необходимость применения методов социального управления при решении задач налогового администрирования //Материалы научно-практической конференции «Совершенствование форм и методов государственного управления в налоговых органах субъекта РФ».- Пенза 2005 (0,1п.л.)

3. Петренко М.Ю. Сущность и содержание социального управления в современных условиях/ Статья в сборнике научных трудов студентов МГИМО, декабрь 2005 г.(0,2 п.л.)

4. Петренко М.Ю. Характеристика социального управления в налоговых органах субъекта Российской Федерации/ Статья в журнале «Современные гуманитарные исследования» №2 – М.:2006, - с. 343-351.(0,5 п.л.)

Общий объем публикаций – 1,1 п.л.

Отпечатано в ООО «Компания Спутник+»

ПД № 1-00007 от 25.09.2000 г.

Подписано в печать 11.09.06

Тираж 100 экз. Усл. п.л. 1,63

**Печать авторефератов (495) 730-47-74, 778-45-60**

