Озеров, Николай Викторович. Приоритетные направления повышения социально-экономической эффективности налогового администрирования в Российской Федерации : диссертация ... кандидата экономических наук : 08.00.10 / Озеров Николай Викторович; [Место защиты: Всерос. гос. налоговая акад. М-ва финансов РФ].- Москва, 2011.- 207 с.: ил. РГБ ОД, 61 11-8/1188

**Содержание к диссертации**

Введение

**ГЛАВА 1. Теоретические аспекты деятельности налоговых органов в Российской Федерации 9**

1.1. Налоговое администрирование как система управления поступлением налоговых доходов в бюджетную систему Российской Федерации 9

1.2. Сущность социально-экономической эффективности налогового администрирования 22

1.3. Применение современных методов обеспечения эффективной деятельности налоговых органов в России и за рубежом 34

**ГЛАВА 2. Оценка деятельности налоговых органов и качества обслуживания налогоплательщиков 55**

2.1. Анализ методов оценки деятельности налоговых органов 55

2.2. Эффективность применения современных технологий в работе налоговых органов 74

2.3. Факторы, влияющие на результаты деятельности работников налоговых органов 90

**ГЛАВА 3. Направления повышения социально-экономической эффективности деятельности налоговых органов 115**

3.1. Использование инновационных технологий для обеспечения налоговых поступлений в бюджетную систему 115

3.2. Построение партнерских отношений между налоговыми органами и налогоплательщиками 136

3.3. Обеспечение заинтересованности работников налоговых органов в результатах своей деятельности 148

Заключение 168

Библиография 173

Приложение 181

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.**Обобщение результатов деятельности Федеральной налоговой службы Российской Федерации за истекший период ее становления и функционирования свидетельствует о том, что в настоящее время существует целый ряд проблем, решение которых позволит реально повысить экономическую эффективность налогового администрирования. Достижение намеченных в «Основных направлениях налоговой политики Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов» результатов по данному направлению невозможно без рационального использования материальных, трудовых и инновационных ресурсов, которыми в полной мере располагает ФНС России. Наиболее значимыми проблемами, которые требуют безотлагательного решения, являются: отсутствие единых нормативов, характеризующих эффективность работы налоговых органов регионального и территориального уровней; фрагментарность содержания отдельных по-ложений «Стандарта обслуживания налогоплательщиков» ; недостаточный уровень применения информационных технологий на конкретных рабочих местах налоговых инспекторов; ведомственные барьеры в получении достоверной информации, наличие несоответствий в программном обеспечении различных государственных ведомств; низкая материальная заинтересованность работников налоговых органов в конечных результатах своей деятельности.

Значительные затраты государства на функционирование системы налогового администрирования обусловливают необходимость разработки новых методических решений и практических рекомендаций по оценке экономической эффективности их использования. Это становится важной проблемой на всех уровнях функционирования налоговых органов и особенно актуально для территориальных налоговых органов, а именно ИФНС России на районном и городском уровнях, то есть там, где осуществляется непосредственно процесс налогового контроля и, соответственно, взаимодействие налогоплательщиков и работников налоговых органов.

Об актуальности данного исследования свидетельствует то, что в настоящее время отсутствует единая система оценки эффективности деятельности непосредственно территориальных налоговых инспекций. Это вызывает определенные сложности для руководства государственных структур в целях выявления окупаемости денежных средств, потраченных на налоговое администрирование, что позволит на основе сопоставления данных категорий выявить слабые места и предусмотреть адек-

1 "Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2010 год и на плановый период 2011 и  
2012 годов" (одобрено Правительством РФ 25.05.2009)

2 Приказ Федеральной налоговой службы от 05 октября 2010 г. N ММВ-7-10/478@

ватные меры, направленные на совершенствование налоговой системы Российской Федерации. Для решения этой задачи необходимо разработать модель совершенствования методологических основ комплексной оценки социально-экономической эффективности функционирования налоговых органов и предложить инструменты государственного регулирования и развития приоритетных направлений деятельности территориальных налоговых органов.

**Степень научной разработанности проблемы.**Вопросам теоретического исследования проблем сущности и функций налога как формы отражения роли государства в социально-экономической жизни общества, налоговой составляющей экономического развития и их практического применения посвящены работы выдающихся ученых зарубежных экономических школ: Смит А., Рикардо Д., Петти У., Кейнс Д., Бём-Баверк Э., Вальрас Л., Парето В., Нар Г., Франклин Б., Монтескье Ш. и другие.

Наиболее существенный вклад в исследование проблем формирования налоговой политики, изучение ее специфики в условиях национальной экономики внесли такие российские ученые, как СВ. Барулин, В.В. Ивантер, М.Ю. Ксенофонтов, Д.Б.Кувалин, Г.Б. Клейнер, Ф.Н. Клоцвог, Н.И. Комков, М.И. Каменепкий, А.С. Некрасов, В.В. Новожилов, О.П. Овчинникова, B.C. Панфилов, Н.Я. Петраков, Б.Б. Прохоров, В.К. Фальцман, Н.П. Федоренко, Д.Г. Черник и другие.

Значительный вклад в исследование теоретико-методических основ формирования системы налогообложения различных видов деятельности экономических субъектов внесли отечественные авторы: СЮ. Алехин, Н.Г. Апресова, И.Т. Балабанов, М.Ю. Березин, В.П. Дьяченко, И.А. Дрожжина, А.М Емельянов, В.Г. Князев, И.А. Маслова, Ю.Н. Никулина, Е.В. Паныпина, Л.В. Попова, О.В. Скворцов, ДА. Смирнов и другие.

Важный вклад в развитие концепции управления налоговыми процессами внесли выдающиеся отечественные ученые: Дитман Б., Железнов В.Я., Кузовков Д.В., Кулишер И.М., Твердохлебов В.Н., Ходский Л.Х.

Исследованием финансовой науки по теории и практике налогообложения в России занимаются такие ученые-экономисты, как И.И. Бабленкова, А.Л. Глинкин, Л.И. Гончаренко, И.В. Горский, А.Г. Грязнова, В.В. Гусев, ЛА. Дробозина, И.В. Ишина, Е.А. Кирова, Л.Н. Лыкова, Н.И. Морозова, К.И. Оганян, Л.П. Окунева, Л.П. Павлова, В.И. Павлов, В.Г. Пансков, Г.Б. Поляк, А.П. Починок, В.М. Родионова, В.М. Романовский, В.И. Рыбалкин, В.Г. Садков, В.К. Сенчагов, Н.Н. Тютюрюков, Д.Г. Черник, С.Д. Шаталов, Т.Ф. Юткина и другие.

Исследованию вопросов налогового администрирования в условиях глобализации экономических процессов посвящены труды отечественных ученых-экономистов:

Е.В. Астафьевой, А.И. Баскина, Н.Г. Варакса, Р.Г. Гаджиева, Л.Г. Гиндзбурга, И.В. Горского, АЗ.Дадашева, В.А. Кашина, Т.И. Козенковой, А.В. Лобанова, О.АМироновой, М.В. Мишустина, ЕА. Ровинского, И.Г. Русаковой, Р.А. Саакяна, Ф.Ф.Ханафеева, В.Д. Штундюк, ВА. Шипунова, С.С. Штарева и других.

Специфике формирования социально-ориентированной модели налогового администрирования и ее организации, проблемам формирования федеральных, региональных и местных бюджетов уделено много внимания в работах Л.А. Аносовой, Г.И. Букаева, Д.А. Горшкова, С.С. Ежова, В.А. Кашина, Н.И. Ляховой, В.И. Мишина, B.C. Орлова, А.Б. Паскачева, Н.Ф. Полякова, С.Г. Пепеляева, А.И. Пономарева, Р.А. Саакяна, Ф.К.Садыгова, А.Н. Токарева, Ю.Д.Шмелева, М.И. Яндиева.

Однако, при всей значимости полученных результатов, аспекты повышения социально-экономической эффективности функционирования непосредственно территориальных налоговых органов Российской Федерации остаются недостаточно исследованными.

В связи с этим необходима дальнейшая разработка теоретико-методологической базы и методов ее практической реализации в области государственного налогового администрирования в целях обеспечения повышения результативности проводимых экономических преобразований в России, что подтверждает актуальность данной темы, обусловливает цель, задачи и структуру диссертации.

**Целью исследования**является обоснование теоретических положений по совершенствованию методов оценки эффективности функционирования территориальных налоговых органов и разработка практических рекомендаций по повышению социально-экономической результативности их деятельности в процессе осуществления налогового администрирования.

**Реализация цели потребовала решения следующих задач:**

провести анализ существующих методик по оценке социально-экономической эффективности деятельности территориальных налоговых органов с учетом комплекса воздействующих факторов, конкретизировать особенности их экономического содержания и современной трактовки;

выявить основные формы регулирования и стимулирования результативности территориальных налоговых органов с дифференциацией критериев, учитывающих финансово-экономическое положение контролируемых хозяйствующих субъектов;

обосновать научно-методические положения повышения эффективности применения инновационных технологий территориальными налоговыми органами в

условиях возрастания значения научно-технологического фактора в процессе налогового администрирования;

- разработать и предложить для практического использования инструменты по обеспечению и активизации заинтересованности работников территориальных налоговых органов в повышении социально-экономической эффективности налогового администрирования.

**Объектом исследования**является процесс осуществления территориальными налоговыми органами Российской Федерации своих полномочий в контексте общегосударственного налогового администрирования.

**Предмет исследования**- финансово-экономические отношения, возникающие между налогоплательщиками и налоговыми органами в процессе реализации структурными подразделениями ФНС России государственной бюджетно-налоговой политики по вопросам формирования доходной части консолидированного бюджета Российской Федерации.

**Теоретическая и методологическая основа работы.**Теоретической основой исследования послужили научные положения, содержащиеся в фундаментальных трудах отечественных и зарубежных ученых в области экономической теории, теории финансов, теории налогов и налогообложения.

В диссертации использованы методы единства исторического и логического подходов, сравнения, анализа и синтеза, приемы и методы статистического и экономического анализа.

Эти методы использовались при исследовании развития налоговой системы России в современных условиях и оценке ее эффективности, а также при обосновании и разработке предложений по совершенствованию системы построения экономических взаимоотношений между государственными налоговыми органами и хозяйствующими субъектами.

Обоснованность и достоверность полученных выводов и результатов исследования базируется на использовании фундаментальных концепций современной экономической теории, научных трудов зарубежных и отечественных ученых, исследующих проблемы налогообложения, налогового законодательства, а также на проведении комплексного анализа и оценки действующей практики налогового администрирования.

**Информационную базу исследования**составили законодательные акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, статистические материалы, публикации в периодической печати, монографии. В частности, при написании работы были использованы данные Министерства финансов Российской Федерации, Фе-

деральной налоговой службы России, УФНС России по Московской области, ИФНС России № 1 по Московской области, Федеральной службы государственной статистики, Мособлстата и другие материалы, опубликованные в периодической печати и размещенные на официальных сайтах в Интернете, собственные разработки и расчеты автора.

**Научная новизна диссертационного исследования**состоит в разработке теоретических положений и конкретных практических решений, направленных на совершенствование основных элементов системы государственного налогового администрирования в сфере финансово - экономических отношений, возникающих между налогоплательщиками и налоговыми органами в процессе формирования налоговых доходов бюджетов различных уровней Российской Федерации на современном этапе развития налоговой системы нашей страны.

Основные научные результаты, полученные лично автором, и их научная новизна состоят в следующем:

дана оценка социально-экономической эффективности деятельности региональных и территориальных налоговых органов с учетом комплекса воздействующих факторов, конкретизированы особенности их экономического содержания и проанализирована современная трактовка применяемых показателей;

выявлены основные формы повышения результативности деятельности территориальных налоговых органов с дифференциацией критериев, учитывающих финансово-экономическое положение хозяйствующих субъектов, что позволит более обоснованно выявлять объекты для осуществления налогового контроля;

разработаны возможные направления повышения эффективности применения инновационных технологий для обеспечения налоговых поступлений в запланированном объеме территориальными налоговыми органами в условиях возрастания значения научно-технологического фактора в процессе налогового администрирования;

обоснованы и предложены для практического использования инструменты по обеспечению и активизации заинтересованности работников налоговых органов в повышении эффективности налогового администрирования путем совершенствования методов их стимулирования за счет создания специального фонда материального поощрения и адекватных способов его распределения.

**Теоретическое значение результатов исследования.**Предложенный методический подход к формированию приоритетных направлений государственного налогового администрирования в условиях современного этапа развития российской налоговой системы, учитывающий специфику деятельности региональных и территори-

альных налоговых органов, уровень фактической собираемости налогов, влияние мирового финансового кризиса на экономическое состояние хозяйствующих субъектов, а также обоснованная в диссертации система критериев оценки эффективности проводимой государством налоговой политики могут быть использованы при разработке методических материалов с целью дальнейшего совершенствования и повышения результативности государственного администрирования процессом поступления налоговых доходов в консолидированный бюджет Российской Федерации.

**Практическая значимость результатов**исследования заключается в разработке научно-обоснованных рекомендаций по формированию элементов системы государственного управления процессом поступления налоговых доходов в консолидированный бюджет Российской Федерации путем применения более совершенных методов их администрирования, основанных на внедрении современных информационных технологий, построении партнерских отношений между работниками налоговых органов и налогоплательщиками, использовании адекватных способов оценки эффективности налогового администрирования и обеспечении материальной заинтересованности работников ФНС России в конечных результатах своей деятельности.

Содержащиеся в диссертационном исследовании теоретические и практические разработки могут быть использованы в научно-исследовательской работе и преподавании дисциплин по налогообложению, налоговому администрированию в высших учебных заведениях. Кроме того, возможно применение ряда содержащихся в диссертационном исследовании предложений при совершенствовании отдельных направлений государственного налогового администрирования на различных уровнях управления деятельностью налоговых органов.

**Апробация результатов исследования.**Основные положения диссертации, а также конкретные результаты исследования были доложены на межвузовской научно-практической конференции: «Проблемы модернизации экономики России в XXI веке» 10 Международная межвузовская научно-практическая конференция (Москва, 2008); «Бухгалтерский учет, аудит и налоги: основы, теория и практика» VEJ Всероссийская научно-практическая конференция (Пенза, 2011).

Отдельные предложения диссертационного исследования нашли применение в практической деятельности ИФНС России №1 по Московской области.

Материалы диссертации, в том числе разработанные автором предложения по совершенствованию государственного налогового администрирования в нашей стране, а также результаты анализа международного опыта налогового администрирования используются в учебном процессе во Всероссийской государственной налоговой академии Министерства финансов Российской Федерации, в частности, при чтении

лекций и проведении практических занятий в рамках дисциплин: «Налоговая политика» и «Налоговое администрирование».

Практическое внедрение результатов исследования подтверждено соответствующими документами.

Наиболее существенные положения и научные результаты диссертационного исследования опубликованы в 9 работах общим объемом 4,1 пл., из них 4 статьи (2,4 п.л.) - в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России.

## Сущность социально-экономической эффективности налогового администрирования

Функции обеспечения доходной части бюджета во всех современных государствах выполняют налоговые службы. Организационные структуры этих государственных органов существенно различаются в разных странах. В большинстве государств налоговые службы входят в состав министерства финансов и имеют иерархическое строение по территориально-административному признаку. Налоговое администрирование направлено на повышение эффективности функционирования налогового механизма с точки зрения благоприятного развития отечественной экономики.

В условиях современной рыночной экономики максимизация социально-экономической эффективности налогового администрирования является одной из актуальнейших задач государства. В связи с этим необходимым представляется раскрытие сущности понятия социально-экономической эффективности налогового администрирования.

Понятие «налоговое администрирование» получило широкое применение в отечественной теории налогообложения после перехода России на рыночную экономику. Данное словосочетание часто упоминается как в научных трудах, так и в общественных выступлениях политических деятелей. Исследование показало, что его содержание трактуется учеными неоднозначно.

При рассмотрении содержания налогового администрирования необходимо обратиться к основной части данного термина, а именно понятию «администрирование». Современный экономический словарь трактует термин «администрирование», как преобладание в управлении формальных, чисто административных, приказных форм и методов10. В толковом словаре «администрирование» понимается как управление посредством приказов и распоряжений, часто без учета конкретных условий работы, существа, дела1 . Взгляда на «администрирование» как «управление» придерживаются такие авторы, как В.А. Красницкий, И.А. Перонко, О.А. Миронова, А.С. Титов, М.В. Мишустин, М.Т. Оспанов, Л.И. Гончаренко.

Однако понятие «налоговое администрирование» нельзя трактовать как «налоговое управление». Как указывает в своих работах В.А. Хочуев, в налоговых от ношениях не может присутствовать понятие «управление» в части взаимоотношений налогового органа и налогоплательщиков12- Налоговое законодательство не дает полномочий налоговым органам по управлению налогоплательщиками, оно предусматривает в данном направлении только функцию налогового контроля, содержание которой раскрыто в ст. 82 НК РФ.

Федеральная налоговая служба осуществляет функции по контролю и надзору за соблюдением законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет налогов, сборов и иных обязательных платежей, в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации13 Согласно ст. 82 НК РФ, налоговый контроль может осуществляться должностными лицами посредством налоговых проверок, проверки данных налоговой отчетности и бухгалтерского учета, получения объяснений налогоплательщиков, осмотра помещений и территорий налогоплательщиков. Чаще всего налоговый контроль проводится в виде камеральных и выездных налоговых проверок, остальные формы контроля используются в качестве дополнительных методов выявления налоговых нарушений. Камеральная налоговая проверка регламентирована ст. 88 НК РФ. Она проводится непосредственно в налоговой инспекции на основе налоговых деклараций и других документов, представляемых налогоплательщиком. Выездная налоговая проверка проводится на территории налогоплательщика.

Следует подчеркнуть точку зрения А.В. Хочуева, который отмечает особенность налогового администрирования, заключающуюся в том, что оно выступает в форме комплексной системной организации отношений между налогоплательщиками и налоговыми органами в целях исполнения доходной части бюджетов всех уровней. Налоговое администрирование должно быть построено в виде быстро реагирующего на внешние и внутренние факторы гибкого механизма, в связи с чем необходимо рассматривать его социально-экономическую эффективность.

Для раскрытия сущности социально-экономической эффективности налогового администрирования целесообразно рассмотреть понятие эффективности. Понятие эффективности не имеет единого общепризнанного определения, как указывает экономико-математический словарь. Этот же словарь дает определение эффек тивности как «одной из возможных характеристик качества некоторой системы , в частности, экономической, а именно ее характеристики с точки зрения соотношения затрат и результатов функционирования системы».

В современном экономическом словаре эффективность определяется как «относительный эффект, результативность процесса, операции, проекта, определяемые как отношение эффекта, результата к затратам, расходам, обусловившим, обеспечившим его получение».

В специальной литературе по данному направлению упоминаются различные виды эффективности, такие, как экономическая, социальная, социально-экономическая, экологическая, институциональная. Данные категории рассматриваются в зависимости от целей изучения объекта исследования, конкретных результатов и затрат на функционирование объекта.

Очевидно, что социально-экономическая эффективность является лишь частным случаем понятия эффективности. Экономическая эффективность трактуется экономико-математическим словарем двояко. Во-первых, она определяется как «способность системы в процессе ее функционирования производить экономический эффект (потенциальная эффективность) и действительное создание такого эффекта (фактическая эффективность)». Во-вторых, авторы трактуют экономическую эффективность как «ситуацию, когда невозможно изменить распределение ресурсов так, что один из субъектов экономики улучшит свое положение, а другой не ухудшит». Второе определение экономической эффективности носит название эффективности по Парето.

На наш взгляд, наиболее полно соответствует целям нашего исследования трактовка экономической эффективности, приведенная в «Современном экономическом словаре». Согласно данной трактовке, экономическая эффективность есть «результативность экономической деятельности, экономических программ и мероприятий, характеризуемая отношением полученного экономического эффекта, результата к затратам факторов, ресурсов, обусловившим получение этого результата; достижение наибольшего объема производства с применением имеющегося ограниченного количества ресурсов или обеспечение заданного выпуска при минимальных затратах»15.

Заметим, что понятие «социально-экономическая эффективность налогового администрирования» содержит два вида эффективности. Экономическая эффективность налогового администрирования подразумевает минимизацию затрат на обеспечение доходной части бюджета и вьшолнение функций налогового контроля. Социальная эффективность налогового администрирования рассматривает категорию эффективности со стороны налогоплательщиков, юридических и физических лиц. Здесь необходимым становится введение понятия качества обслуживания налогоплательщиков, оценка которого характеризует социальную эффективность налогового администрирования.

## Применение современных методов обеспечения эффективной деятельности налоговых органов в России и за рубежом

Уровень автоматизации технологического процесса, то есть использование инновационных инструментов в процессе функционирования налоговых органов характеризует эффективность работы Федеральной налоговой службы России. В связи с этим представляется целесообразным в рамках нашего исследования поэтапно охарактеризовать процесс внедрения информационным технологий в налоговых органах России с момента ее создания и формирования.

В советское время налоговая функция государства в условиях централизованного управления не требовала создания самостоятельной налоговой службы. Однако в 1980-е годы экономика СССР начала претерпевать значительные изменения - государство вступило на путь развития рыночных отношений. В связи с этим в 1990 г. Совет Министров СССР принял Постановление «О государственной налоговой службе», которая была организована в составе Министерства финансов СССР. Вскоре, в 1991 году Указом Президента РСФСР была образована самостоятельная Государственная налоговая служба Российской Федерации21.

На первом этапе становления налоговой системы Российской Федерации в 1991-1994 гг. сформировалась центральная вертикальная система налоговых органов со специализацией по видам налогов и налогоплательщиков. В этот период в налоговых инспекциях отсутствовали типовые организационные структуры, уровень технической оснащенности был низким.

С 1994 года в государственной налоговой службе начался переход на функциональные организационные структуры. Одновременно с этим началось внедрение средств компьютерной обработки данных с целью последующей автоматизации технологических процессов работы налоговых инспекций.

Следует отметить, что модернизация налоговой службы Российской Федерации началась при участии Международного Валютного Фонда и Всемирного банка реконструкции и развития. В процессе проекта предполагалось внедрение принципиально новых информационных технологий обработки данных налоговых органов. На основе информационных технологий планировалась реорганизация организационных структур, изменение методологии обслуживания налогоплательщиков и обучение работников налоговых органов грамотному использованию нового программного обеспечения. Ведущая роль в данном преобразо вании принадлежала новой информационной системе.

В рассматриваемый период в налоговых органах России использовались различные программные комплексы, в том числе и собственной разработки, а также разработки сторонних организаций. Это приводило к неоправданным финансовым затратам, несовместимости программного обеспечения и другим проблемам. Так, в г. Москве эксплуатировалось пять программных комплексов, среди которых были ПК «Кольцо» (фирма-разработчик «ОВИОНТ»), ПК «НИСТ» (фирма-разработчик «НИСТ»), ПК «Спрут» (фирма-разработчик «БИТ»). Эти программы были сертифицированы и решали в основном одни и те же задачи, однако при их использовании и модернизации программных средств часто возникали значительные трудности.

Одновременно с этим в ряде регионов России были внедрены два программных комплекса для автоматизации процесса налогообложения двух основных категорий налогоплательщиков: ПК «PRO» разработки Главного научно-исследовательского вычислительного центра (ГНИВЦ) для учета налогообложения юридических лиц и ПК «Налог-М» разработки РНИВЦ в городе Нижний Новгород для учета налогообложения физических лиц. Эти программные комплексы были распространены в 25% регионов России.

Работа налоговых органов на момент появления указанных программных комплексов была построена по принципу «по налогам», то есть администрированием налогов с физических лиц и юридических лиц занимались разные отделы инспекций. Поэтому создание двух отдельных комплексов было оправдано существующей на тот момент организационной структурой. Однако администрирование двух комплексов вместо одного оказалось довольно трудоемким, хранение и сопровождение двух отдельных баз данных для юридических и физических лиц оказалось нецелесообразным для весьма ограниченного на тот момент количества специалистов по информационным технологиям. Самостоятельного подразделения информационных технологий не существовало: с 1994 по 2001 год эти специалисты входили в состав отдела информатизации и ведения госреестра, затем, с 2001 по 2005 год - в отдел автоматизированной обработки данных. Лишь с начала 2005 года в организационной структуре инспекции был создан самостоятельный отдел информационных технологий, основной функцией которого стало администрирование информационной системы инспекции. К этому моменту возросла значимость не только качества внедряемых информационных технологий, но и самого процесса их внедрения, требующего грамотного руко водства и непрерывного участия грамотных и квалифицированных специалистов по компьютерной технике.

В Государственной налоговой службе (ГНС) Российской Федерации в 1997 году была принята концепция модернизации налоговой службы в соответствии с функциональным принципом построения налоговой администрации на районном уровне22. Модернизацией предусматривался перевод налоговых органов на типовую организационную структуру. Однако попытки внедрить типовые организационные структуры в районные налоговые инспекции не в полной мере привели, как ожидалось, к созданию комплексной системы налоговых органов.

В 1999 году Госналогслужба РФ была преобразована в Министерство Российской Федерации по налогам и сборам. В соответствии с выполняемыми функциями учреждения МНС России можно разделить на три группы: - органы управления федерального уровня (центральный аппарат МНС России, включая межрегиональные инспекции); - территориальные органы управления (по субъектам Российской Федерации); - инспекции МНС России по районам, районам в городах, городам без районного деления, межрайонные инспекции и центры обработки данных. С 2004 года модернизация налоговых органов России проводится на основе автоматизации рабочих процессов, а не отдельных задач, как осуществлялось ранее. Это было продиктовано переходом налоговых органов от принципа «по налогам» к принципу «по функциям». Модель «по налогам» в настоящее время в мировой практике налогообложения считается устаревшей из-за таких недостатков, как дублирование функций учета налогоплательщиков, налоговых проверок, составления отчетности, что ведет к неоправданному росту административных издержек. Положительным моментом данной модели является наличие четкой системы ответственности и отчетности по каждому налогу.

## Эффективность применения современных технологий в работе налоговых органов

Для оценки экономической эффективности информационных технологий, внедренных в налоговых инспекциях, необходимо ввести ряд показателей, которые бы характеризовали степень достижения результатов, намеченных руководством налоговой службы.

Целесообразным представляется использование подхода методики сбалансированной системы показателей (BSC), в которой показатели разрабатываются в рамках одной из намеченных перспектив, т.е. тематических разделов стратегии конкретной налоговой инспекции. Традиционные перспективы «Финансы», «Клиенты», «Процессы», «Потенциал» позволяют рассмотреть результаты внедрения информационной технологии с разных сторон и разделить показатели на три основные группы: 1) финансовые показатели; 2) показатели качества услуг, предоставляемых налогоплательщикам; 3) показатели трудоемкости технологических процессов в инспекциях. К финансовым показателям оценки деятельности налоговых органов относятся: начислено налогов за период, поступило налогов за период, прирост начислений по отношению с прошлым периодом, прирост поступлений по отношению к прошлым периодам, собираемость налогов за период.

Для оценки финансового аспекта деятельности налоговых органов нами проведен анализ динамики финансовых показателей в период внедрения исследуемой технологии - приема налоговой и бухгалтерской отчетности в электронном виде. Финансовые показатели рассмотрены в разрезе двух категорий налогоплательщиков - юридических лиц и физических лиц. Разделение по категориям целесообразно потому, что процесс внедрения сдачи отчетности в электронном виде осуществляется для этих категорий плательщиков разными темпами.

Следует отметить, что на этапе появления данной технологии в налоговых инспекциях и ее законодательного закрепления (2004 год) реальной возможностью представлять электронные версии деклараций в полной мере обладали лишь юридические лица. Таким образом, налоговые органы в 2004 году провели ряд мероприятий по внедрению этой технологии среди юридических лиц. В налоговых инспекциях Московской области электронная отчетность юридических лиц появилась с 01.01.2005 года, когда все инспекции области перешли на новый программный комплекс по автоматизации процессов налогообложения «Система ЭОД», основанный на технологии, отвечающей современным требованиям.

Как видно из графика на рис. 16, процесс внедрения отчетности в электронном виде среди юридических лиц получил свое практическое завершение. К началу 2010 года доля деклараций, представляемых в электронном виде, от общего числа сданных деклараций составила свыше 85%, и продолжает колебаться около данного значения и в настоящее время. Остальные 10-15% деклараций представляются в налоговую инспекцию на бумажном носителе по почте. Очевидно, ряд налогоплательщиков видит некоторые преимущества в данном способе подачи деклараций. Проведенное нами анкетирование подтверждает данное предположение.

Следует отметить, что кривая среднеобластного значения показателя доли деклараций, представленных юридическими лицами в электронном виде за 2010г., является более сглаженной, так как включает как положительные, так и отрицательные результаты работы данного направления всех инспекций области. Иначе осуществлялся процесс внедрения налоговой отчетности в электронном виде среди налогоплательщиков - физических лиц (рис. 17). Управлению ФНС России по Московской области (физические лица)

Налогоплательщики - физические лица перешли на налоговую отчетность в течение одного года, начав сдавать отчетность таким способом с начала 2006 года. По сравнению с юридическими лицами процесс шел более быстрыми темпами. Этому способствовала интенсивная разъяснительная работа налоговых инспекций по Московской области, а также ряд мероприятий, стимулирующих этот способ представления отчетности. Работниками инспекций Московской области было проведено обучение и поддержка частных предпринимателей и юридических лиц, предоставляющих услуги по набору деклараций и записи их содержания на магнитный носитель. В настоящее время доля деклараций в электронном виде для физических лиц в среднем по Московской области составляет, как и для юридических лиц, свыше 80%, а в некоторых инспекциях достигает 95%.

Рассмотрим динамику начислений (вид начисления - налог) юридических лиц за период с 01.01.2007 по 01.01.2010 года. На рис. 18 отражены данные ежемесячных начислений по исследуемой налоговой инспекции (ИФНС России №1 по Московской области) и среднеобластной показатель ежемесячных начислений по Московскому областному региону. График имеет скачкообразный характер по причине того, что часть юридических лиц исполняет ежемесячно обязанность по уплате налогов, другая часть - ежеквартально. 500 450 400 Анализ динамики налоговых начислений показал, что максимальные их объемы приходятся на окончание каждого квартала, однако представляется целесообразным взять для рассмотрения более короткий интервал — месяц, что достовернее отразит динамику, а затем построить по нашим данным линейный тренд. Тренды инспекций рассматриваемого района и регионального управления почти совпадают и характеризуют положительную динамику начислений по налогам юридических в целом.

Однако в общей сумме начислений по налогам юридических лиц содержатся и такие показатели, как начисления реструктурированной задолженности прошлых лет, начисления по результатам контрольной деятельности, другие начисления, на которые фактор внедрения информационных технологий не оказывает, на наш взгляд, существенного влияния. Уместным в данном случае является рассмотрение динамики начислений налога с направлением «по расчету». Это самостоятельно исчисленный налогоплательщиком налог, указываемый в представляемых декларациях, основная масса которых поступает в инспекции в электронном виде.

Для целей нашего исследования необходимо выделить фактор внедренной информационной технологии сдачи отчетности в электронном виде из ряда других факторов, влияющих на динамику финансовых показателей деятельности инспекции. К таким факторам относятся, например, рост объема ВРТТ Московской области, положительная динамика темпов роста ВРП, ежегодно улучшающаяся экономическая ситуация в регионе (за исключением экстремального

## Построение партнерских отношений между налоговыми органами и налогоплательщиками

Обзор специальной литературы и анализ деятельности налоговых органов Российской Федерации в целом, УФНС России по Московской области, а также монографическое исследование, проведенное в ИФНС России №1 по Московской области, позволяют сделать вывод о том, что одним из наиболее важных факторов, влияющих на результаты деятельности работников налоговых органов, является действующая в настоящее время система оплаты и материального стимулирования их труда.

В соответствии с Законом РФ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»39 оплата труда гражданского служащего производится в виде денежного содержания, являющегося основным средством его материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности по замещаемой должности гражданской службы.

Денежное содержание служащих призвано выполнять следующие функции: - обеспечивать служащих, а также членов их семей жизненными благами, необходимыми для воспроизводства рабочей силы, воспроизводства поколений; - заинтересовать работника в постоянном улучшении результатов труда; - оптимизировать размещение служащих по субъектам РФ, государственным органам (регулирование рабочей силы определенного качества на рынке труда); - формировать престиж профессии на рынке труда, социальный статус служащего; - являться источником страхования социальных рисков; - способствовать привлечению к работе и закреплению в государственных органах специалистов, обладающих соответствующими знаниями, навыками и личностными качествами. Денежное содержание гражданского служащего состоит из: месячного оклада гражданского служащего в соответствии с замещаемой им должностью гражданской службы, месячного оклада гражданского служащего в соответствии с присвоенным ему классным чином гражданской службы, которые составляют оклад месячного денежного содержания гражданского служащего, Федеральный закон от 27 июля 2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерацию). Размеры должностных окладов и окладов за классный чин федеральных государственных фажданских служащих устанавливаются указом Президента Российской Федерации по представлению Правительства РФ. Федеральным Законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусмотрены обычный и особый порядки выплаты денежного содержания. Особый порядок отличается от обычного структурой организации и механизмом выплаты денежного содержания по должностям гражданской службы. Однако до настоящего времени отсутствует нормативная база применения особого порядка оплаты труда. В частности, отсутствует перечень должностей государственной фажданской службы, по которым может устанавливаться данный порядок оплаты труда; не прописана структура денежного содержания и механизм формирования части фонда оплаты труда служащих при данном порядке оплаты. Вместе с тем, в законе указывается, что включение должности государственной службы в перечень должностей, по которым может устанавливаться особый порядок оплаты труда, не означает прямого перехода служащего на новую систему оплаты. Принято выделять некоторые мотивационные и компенсационные виды материального стимулирования деятельности государственных служащих. Согласно статье 52 ФЗ № 79, для обеспечения правовой и социальной защищенности фажданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров фажданской службы и в порядке компенсации офаниче-ний, фажданским служащим гарантируются в частности: равные условия оплаты труда, а также сопоставимые показатели оценки эффективности результатов профессиональной служебной деятельности при замещении соответствующих должностей фажданской службы; право фажданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания; медицинское страхование фажданского служащего и членов его семьи, в том числе после выхода фажданского служащего на пенсию за выслугу лет; обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения фажданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности, а также на время прохождения медицинского обследования в специализированном учреждении здравоохранения в соответствии с федеральным законом; выплаты по обязательному государственному страхованию; возмещение расходов, связанных со служебными командировками; возмещение расходов, связанных с переездом гражданского служащего и членов его семьи в другую местность при переводе гражданского служащего в другой государственный орган; государственное пенсионное обеспечение граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей. Статья 55 ФЗ № 79 регламентирует другой вид стимулирования - это материальные поощрения и награждения за гражданскую службу, а именно: объявление благодарности с выплатой единовременного поощрения; награждение почетной грамотой государственного органа с выплатой единовременного поощрения или с вручением ценного подарка; выплата единовременного поощрения в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет; иные формы. К иным формам, в частности, относятся премии. Например, Правительство Российской Федерации постановило осуществлять в 2007 - 2010 годах материальное стимулирование федеральных государственных гражданских служащих территориальных органов Федеральной налоговой службы, Федеральной службы по финансовому мониторингу, а также федеральных государственных гражданских служащих и сотрудников, имеющих специальные звания, территориальных органов Федеральной таможенной службы в виде премий за качество исполнения ими обязанностей по контролю за соблюдением налогового и таможенного законодательства, правильностью исчисления, полнотой и своевременностью уплаты налоговых и таможенных платежей, по контролю и надзору за вьшолнением физическими и юридическими лицами требований законодательства Российской Федерации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма .

Детальное изучение названного Постановления позволило выделить некоторые проблемные места в системе стимулирования государственных служащих посредством различного рода поощрений.