

УДК 332.1

ББК 65.04

Д-55

Дойчева Анна Владимировна, старший преподаватель, аспирант кафедры «Экономика и инновационные рыночные исследования» Института управления, бизнеса и права; т.: (863)-249-87-70.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СХЕМ НАЛОГОВОЙ СИСТЕМЫ РЕГИОНА

(рецензирована)

Настоящая статья посвящена актуальной проблеме повышения эффективности организационных схем налоговой системы региона. В статье рассмотрены пути построения эффективных организационных структур налоговой системы региона. Автором предлагается формировать организационную структуру налоговых органов на основе бизнес-архитектуры.

Ключевые слова: организационная схема налоговой системы региона, реорганизация налоговых органов, бизнес-архитектура, референтность, оптимизация.

Doycheva Anna Vladimirovna, senior lecturer, post graduate student of the Department of Economics and Innovative Market Research, Institute of Management, Business and Law, tel.: (863) -249-87-70.

METHODOLOGICAL BASIS OF THE FORMATION OF ORGANIZATIONAL ARRANGEMENTS OF THE TAX SYSTEM OF THE REGION

This article is devoted to the urgent problem of improving the effectiveness of the organizational schemes of the tax system in the region. The article deals with ways of building effective organizational structures of tax systems in the region. The author proposes to form the organizational structure of the tax authorities based on the business-architecture.

Keywords: organizational chart of the tax system in the region, the reorganization of the tax authorities, business-architecture, reference, optimization.

В контексте глобальных трансформаций, наблюдаемых во всех сферах и отраслях российской экономики, расширения и углубления процессов регионализации и стратификации народного хозяйства, усиления конкуренции на внутренних и мировых рынках, принципиально важным является акцентирование внимания и концентрация усилий и воздействий органов управления разных уровней иерархии [1, с. 124] на результативном управлении региональной экономикой с целью обретения нового качества воспроизводственной структуры, что является одним из способов обеспечения устойчивого сбалансированного инновационного роста экономики региона и России в целом.

В современных условиях российской экономики доминанта эффективной налоговой системы с целью развития региональной экономики приобретает чрезвычайную актуальность и первостепенную значимость как для страны в целом, так и для ее региональных составляющих, перспективы динамичного развития которых во многом сопряжены с наличием действенного, взаимосвязанного по функциональным составляющим и иерархическим уровням, механизма динамичного становления структуры налоговых органов.

На расширенном заседании Государственного Совета «О стратегии развития России до 2020 года» отмечено, что главная проблема современной российской экономики это ее крайняя неэффективность и, решая задачу радикального повышения эффективности национальной экономики, необходимо активно задействовать налоговые механизмы для стимулирования инвестиций в развитие человеческого капитала и стремиться к дальнейшему снижению налогового бремени.

Еще к концу XX в. в процессе реформирования налоговых систем для стран с развитой рыночной экономикой и индустриально развитых стран, завершающих процесс перехода к рынку, сформировался единый концептуальный подход к налоговым системам как к экономическому многофункциональному механизму, способному выполнять задачи:

- обеспечения необходимых объемов фискальных сборов;
- активизации конкурентных сил рыночной экономики;
- регулирования процессов расширения и модернизации производства;

- стимулирования инвестиционной активности предпринимателей;
- обеспечения социальной стабильности в обществе;
- экологизации производства;
- стимулирования развития интеграционных экономических процессов на межгосударственном уровне.

Главной целью управления налоговой системой, сформулированной в общих чертах еще А. Смитом в «Исследовании о природе и причинах богатства народов», является обеспечение бесперебойного поступления обоснованных налоговых доходов в бюджет при разумных затратах по их сбору [2, с. 32-35; 3, с. 9].

Согласно исследованиям Е. Балацкого [4], перепады и сдвиги в уровне налогового бремени в России независимо от их направления, сами по себе способны дестабилизировать хозяйственную жизнь и замедлить экономический рост.

Однако, предлагается рассмотрение налоговой системы в качестве механизма, обеспечивающего государство, эффективность функционирования которого априори зависит от уровня развития организационной схемы налоговой системы региона и управления ею. Изменение лишь объектов налоговой системы (ставок, периодов) не может вывести налоговую систему на более качественный уровень.

И при этом, необходимо отметить, что нивелирование организационной структуры налоговых органов и акцентирование значимости непосредственно на сущности налоговой системы тормозит развитие налоговой системы в целом. Она становится односторонней и не приводит к построению качественно новой модернизированной налоговой системы.

Действующая в настоящее время организационная структура налоговой системы не обладает гибкостью. Основные проблемы функционирования налоговых органов в регионе связаны с невозможностью оперативно перестраивать организационную структуру в соответствии с быстро меняющимся налоговым законодательством и бизнес-климатом региона, появлением новых хозяйственных субъектов, что в совокупности приводит к реальным потерям бюджета.

В настоящее время наиболее значимыми проблемами функционирования налоговых органов являются следующие:

- отсутствие результативного взаимодействия налогоплательщиков и налоговых органов, налоговой культуры;
- отсутствие личностного стремления инспекторов к участию в построении эффективной организационной схемы налоговой системы;
- неэффективная организационная структура функционирования налоговых органов;
- обширная сеть мелких налоговых инспекций, контролирующая сравнительно небольшие суммы поступлений, обуславливает высокий уровень косвенных издержек (расходов на технику, обучение персонала) и требует значительных усилий в плане координации её работы;
- многие регионы с большим числом мелких инспекций имеют чрезмерно высокие отношения численности управленческих кадров к общему числу работников.

Мы полагаем, что эффективное состояние налоговой структуры как качество деятельности фискальных налоговых органов по контролю, наряду с характеристикой налогового законодательства и уровнем налоговой нагрузки на налогоплательщиков, является важнейшим критерием оценки конкурентоспособности национальной налоговой системы и региона в частности.

Налоговая система является одним из главных элементов рыночной экономики, с развитием которой недостатки существующей организационной структуры налоговых органов стали особенно ощутимы.

Определенные на этапах становления налоговой системы организационные и функциональные основы работы налоговых органов, выстроенная структура налоговой службы в настоящее время требуют совершенствования и качественного изменения, что прослеживается не только в трудах ученых [5, с. 227-232], но и в сформулированных Федеральной налоговой службой России [6, с. 14-20] трендах развития налоговых органов.

Так, в частности, уже на местах [7] в качестве основных направлений налоговой политики указывают оптимизацию расходов бюджета, обеспечение режима эффективного и экономного расходования средств, в том числе за счет оптимизации расходов на содержание органов власти.

Действительно, учитывая, что налоговая служба является государственным органом и, следовательно, ее финансирование осуществляется путем выделения денежных средств в статье расходов бюджета РФ, качественная модернизация налоговых органов позволит значительно сократить данные издержки.

Федеральной налоговой службой России в итогах 2010 года и задачах на 2011 год отмечено, что в качестве важнейшей задачи налоговой службы – обеспечение уровня доходов, предусмотренных законом о федеральном бюджете и законами о консолидированных бюджетах регионов [6, с. 15].

Однако, реализация поставленной задачи должна достигаться не увеличением налогооблагаемой базы, так как данный факт не гарантирует поступления в полном объеме ожидаемой суммы в бюджет, что подтверждает отслеженная ранее тенденция [8, с. 3-13].

Повышению собираемости налогов, развитию экономики региона и рыночных отношений способствует именно совершенствование организационных схем налоговой системы, что находится в прямой зависимости от материального обеспечения налоговых органов и технического их оснащения. Эффективная организационная структура налоговых органов должна оперативно реагировать на различные изменения в экономических и налоговых отношениях, то есть быть гибкой, транспарентной, лояльной к новым технологиям в работе, способной к более качественному взаимодействию.

Базовым принципом построения эффективной налоговой системы является создание такой организационной схемы налоговых органов всех уровней, которая оптимально обеспечивает сбор налогов. Оптимальность заключается в минимизации затрат на функционирование структурной единицы налоговой системы при максимальном превышении собираемых налогов над средствами на ее содержание.

Недостаточное внимание к организации системы сбора налогов за весь период реформ привело к тому, что не был создан налоговый институт, адекватный стоящим перед страной налоговым проблемам. Количество нормативно-законодательных актов, посвященных вопросам организации функционирования налоговых органов, в несколько раз меньше, чем актов, определяющих налоговую структуру. Основные проблемы функционирования налоговых органов в регионе преимущественно связаны с невозможностью оперативно перестраивать организационную структуру в соответствии с быстро меняющимся налоговым законодательством и бизнес-климатом региона, появлением новых хозяйственных субъектов, что в совокупности приводит к реальным потерям бюджета.

Так же видится необходимость в улучшении качества предоставляемых государственных услуг, то есть деятельность налоговых органов должна быть ориентирована на потребителей, обслуживание их интересов и удовлетворение нужд рядовых граждан [5, с. 227-232]. Так как, в ходе осуществления налоговыми органами их деятельности интересы налогоплательщиков не всегда учитываются в аспекте удобства, простоты и дешевизны применения той или иной нормы налогообложения – то есть тех параметров, которые влияют на эффективность налоговой системы с точки зрения экономики.

Предлагаемым методом совершенствования организационной схемы налоговой системы является создание эффективной налоговой системы путем рассмотрения налоговых органов как архитектуры системы – фундаментальной организационной структуры, воплощенной в компонентах системы, их взаимоотношениях между собой и с окружением, и принципы, управляющие ее построением и эволюцией. Архитектура государства, равно как и архитектура бизнеса, должна проявлять себя как единая логика строения, поведения или развития форм бизнес-организации во всем их многообразии.

Понятие бизнес-архитектуры активно используется в корпоративной практике и представляет собой фундаментальную организационную структуру, воплощенную в компонентах системы, их взаимоотношениях между собой и с окружением, и принципы, управляющие ее построением и эволюцией. Архитектура бизнеса представляет собой не совокупность бизнес-процессов, а конкретную среду. Контекст бизнес-архитектуры представлен на рисунке 1 [9].

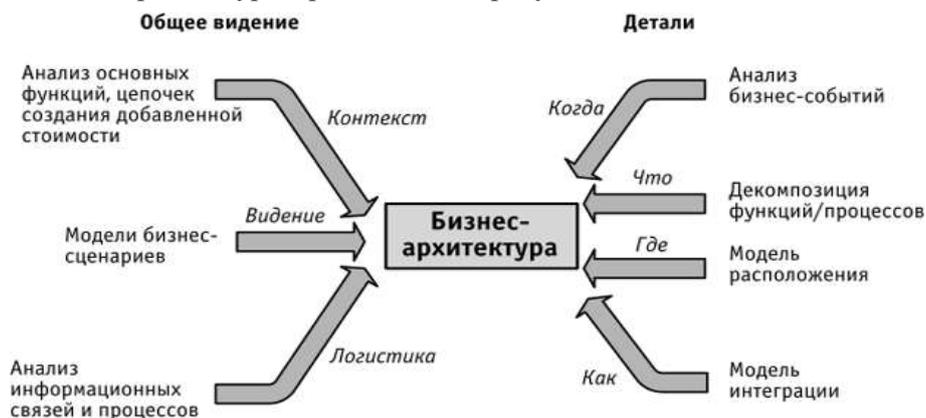


Рис. 1. Контекст бизнес-архитектуры

Под архитектурой организаций понимают наиболее общее и всестороннее представление организации, как хозяйствующего субъекта, имеющего краткосрочные и долгосрочные цели ведения своей основной деятельности, определенные миссией на региональном и мировом рынке, и стратегией развития, внешние и внутренние ресурсы, необходимые для выполнения миссии и достижения поставленных целей, а также сложившиеся правила ведения основной деятельности (бизнеса) [10].

Архитектура бизнеса также актуальна для государственных структур. И, если бизнес-архитектура описывает то, как компоненты бизнеса объединяются вместе для достижения нужного результата, то точно также архитектура налоговых органов будет описывать, как элементы налоговой системы соединены вместе.

При построении архитектуры для налоговых органов, по аналогии с бизнес-архитектурой, следует утвердить миссию и цели налоговой системы, критические факторы успеха, бизнес-стратегии, целевые установки, планы и структуры налоговых органов, описания основных функциональных областей, а также структуры и процессы, необходимые для реализации функций. Также необходимо определить ключевые показатели эффективности работы налоговых органов, их текущий, желаемый и будущий уровни.

Предлагается пошаговый алгоритм построения архитектуры налоговых органов, которая может быть использована при модернизации организационной структуры налоговых органов:

– Шаг 1. Идентификация критически важных для системы налоговых органов процессов (обычно не более восьми. При необходимости схожие бизнес-процессы могут быть объединены в группы или классы). Хорошими кандидатами для включения в рамки архитектуры являются те ключевые процессы, которые максимально влияют на способности налоговой системы реализовывать свою миссию, достигать цели, выполнять основные функции, а также следующие процессы:

1) процессы, которые открывают новые возможности, например, новые каналы (формы) взаимодействия налоговых органов с налогоплательщиками, внешними организациями, государственными структурами; разработка типовых решений для Российской Федерации в этой предметной области;

2) процессы, которые в настоящее время выполняются плохо и являются источниками неудовлетворенности налогоплательщиков. Следует выявить нормативно-правовые положения, которые снижают эффективность работы налоговых органов и создают проблемы в области их развития;

3) процессы, в которых имеются возможности для экономии, оптимизации функционирования налоговых органов.

– Шаг 2. Отследить связи между этими процессами и движущими силами и критически важными факторами успеха – реализацией налоговой политики и региональной экономики. Это можно сделать с помощью матрицы взаимных связей. Для каждого элемента этой матрицы определяется качественная оценка по принципу "важно" – "неважно" или по некоторой условной шкале. Например, можно использовать так называемую шкалу 9-3-1, в соответствии с которой 9 обозначает сильную взаимосвязь, 3 – промежуточную, 1 – слабую.

– Шаг 3. Построить модели высокого уровня для ключевых процессов структуры налоговых органов. Это включает последовательность основных шагов (желательно, не более восьми на процесс).

– Шаг 4. Для каждого шага процессов, идентифицированных на этапе 3, определить ответственных за выполнение шага. Это может быть функциональное подразделение внутри налоговых органов, иная государственная или коммерческая структура, внешний регулирующий орган.

– Шаг 5. Идентифицировать и документировать основные категории информационных объектов (опять же рекомендуется не более восьми).

Именно в рамках архитектуры должно рассматриваться формирование организационной структуры налоговых органов и осуществляться ее модернизация. Такая структура является эффективной и адекватной. Не классическая, не отражающая бизнес-процессы, а референтная, проработанная с учетом архитектуры налоговых органов. Так, из-за нереперентности налоговой структуры сотрудники налоговых органов также не являются референтными, а, как показали исследования, 36% сотрудников налоговых органов отвечают «надо же где-то работать».

Исходя из вышеизложенного, контекст архитектуры налоговых органов предложено формировать следующим образом (рисунок 2).

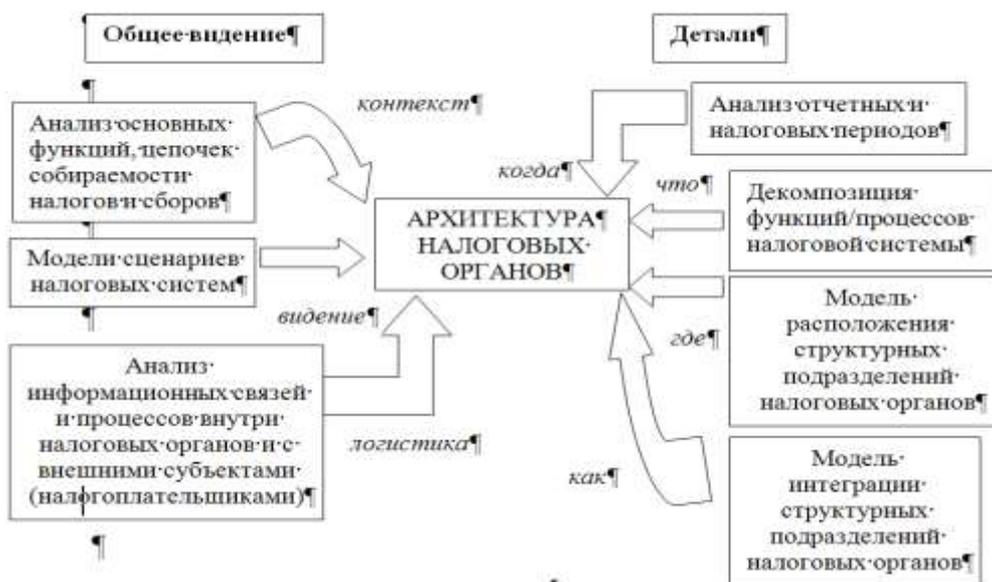


Рис. 2. Контекст архитектуры налоговых органов

Рекомендуемые ниже пути совершенствования налоговой системы необходимо реализовывать, базируясь на сформированной архитектуре налоговых органов.

В качестве основных направлений совершенствования организационной структуры налоговых органов, выделены:

Во-первых, переход на полный электронный документооборот с внешними источниками и с налогоплательщиками.

Во-вторых, создание централизованной системы ведения Единого государственного реестра налогоплательщиков и Единого государственного реестра юридических лиц, включая единую базу сведений о налогоплательщиках.

В-третьих, глобальная модернизация сервиса «Личный кабинет», который должен стать точкой доступа налогоплательщиков (как физических, так и юридических лиц) к полной информации, содержащейся в Интернет-ресурсах ФНС России, а также к сервисам по взаимодействию налогоплательщиков и налоговых органов полностью бесконтактным способом.

В-четвертых, формирование единой системы мониторинга и управления деятельностью налоговой службы, включая контроль соблюдения процедур и сроков, формирование сигнальной информации об организационно-технологическом состоянии налогового органа, блок поддержки принятия управленческих решений.

В-пятых, модернизация инфраструктуры ФНС России. В частности, создание централизованной системы управления всеми компонентами инфраструктуры, безопасностью и пользователями; укрепление материально-технической базы.

В-шестых, формирование у налоговых органов статуса референтности. Повышение их профессионального уровня и квалификации, разработка качественных профессиональных стандартов деятельности работников налоговых органов, создание условий для качественного обслуживания налогоплательщиков, исключение ситуаций, когда действия налоговых органов наносят ущерб налогоплательщику, изменение концепции взаимоотношений налоговых органов и налогоплательщиков.

В-седьмых, необходима оптимизация численности территориальных налоговых органов и центрального аппарата, чтобы оптимально сократить использование ресурсов хозяйствующих субъектов на работу контролирующего аппарата фискальных органов.

В настоящее время назрела необходимость разработки и реализации программы финальной модернизации структуры налоговых органов, которая обеспечит формирование целостной и непротиворечивой системы государственного управления экономикой региона в условиях рыночных отношений, будет стимулировать и обеспечивать высокую предпринимательскую и трудовую активность хозяйствующих субъектов, повышению их конкурентоспособности, а также упрощению процедур налогового производства и налогового администрирования.

В результате комплексной модернизации организационной структуры налоговых органов России может быть получен четко работающий, прозрачный современный механизм, основанный на

максимальной автоматизации, что позволит налоговым органам в качестве референтных субъектов эффективно реализовывать налоговую политику региона.

Литература:

1. Лунева Я.Е. Модернизационные императивы развития механизма управления инновационной деятельностью в регионе: теория и практика. Ростов н/Д: Изд-во СКНЦ ВШ, 2006. 124 с.
2. Черник Д.Г. Налоги и налогообложение. 2-е изд., доп. и перераб. М.: ИНФРА-М, 2003. С. 90.
3. Миляков Н.В. Налоги и налогообложение. 7-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2009. 520 с. (Высшее образование).
4. Балацкий Е.В. О природе несостоятельности российской фискальной политики // Общество и экономика. 2004. №11-12.
5. Фетисов Г.Г., Орешин В.П. Региональная экономика и управление. М.: ИНФРА-М, 2008. 416 с. (Высшее образование).
6. Для повышения качества налогового администрирования необходима комплексная модернизация налоговой службы // Российский налоговый курьер. 2010. №22. 96 с.
7. Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Ростовской области на 2011-2013 гг.: постановление Администрации Ростовской области от 09.09.2010г. №170 // Официальный портал Администрации Ростовской области [Электронный ресурс]. URL: <http://www.donland.ru/Default.aspx?pageid=93566>.
8. Перспективы развития аудита // Аудиторские ведомости. 2005. №12. С. 3-13.
9. Интернет Университет Информационных технологий [Электронный ресурс]. URL: www.intuit.ru.
10. Википедия – свободная энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: <http://ru.wikipedia.org>.