

ОЦЕНКА ОРГАНИЗАЦИИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ НАЛОГОВЫХ ИНСПЕКЦИЙ

В данной статье анализируется процесс реформирования Российской налоговой системы, конкретизируются факторы, влияющие на результативность деятельности территориальных налоговых органов. На основе проведенного анализа, предлагается методика распределения численности сотрудников налоговых инспекций.

Становление налоговой системы Российской Федерации (начало 90-х годов) связано с этапом кардинальных экономических преобразований, переходного периода от административно-командной экономики к рыночным отношениям. Тяжелое экономическое положение страны, практически полное отсутствие опыта регулирования налоговых отношений, сжатые сроки на разработку законодательных актов способствовали возникновению множества проблем формирования налоговой системы России.

По мнению аналитиков, на данный момент структура налоговой системы сформирована, основные цели дальнейших «точечных» поправок в налоговом законодательстве будут связаны с налоговым стимулированием бизнеса, снижением «налогового терроризма» и совершенствованием налогового администрирования.[1] В связи с этим, можно сказать, что в настоящее время налоговая система РФ приобрела определенную целостность и стройность в плане:

- организационных принципов ее функционирования и построения;
- классификации налогов и сборов;
- структуры налоговых органов, их задач и функций.

Основными задачами современной налоговой системы России являются, стоящими перед территориальными органами ФНС, которые совместно с другими органами исполнительной власти, органами местного самоуправления и государственными внебюджетными фондами являются непосредственными исполнителями всех функций налогового администрирования, являются:

- формирование бюджета государства;
- создание стимулов и благоприятных условий для развития бизнеса, повышение эффективности производства;
- снижение налоговой нагрузки на предпринимателей;
- борьба с теневой сферой экономики;
- повышение качества обслуживания налогоплательщиков.

При этом необходимо подчеркнуть, что решение данных проблем невозможно без повышения результативности использования информационных

технологий, которые дают возможность, используя все имеющиеся в органах ФНС информационные ресурсы, более эффективно проводить процедуры налогового контроля и способствовать повышению налоговой дисциплины плательщиков.

Независимо от процессов, происходящих внутри налоговых органов, и этапов их модернизации в налоговой системе Российской Федерации постоянно случаются изменения, обусловленные необходимостью приспособления к возникающим вновь и вновь требованиям и вызовам внешней и внутренней среды. Причем эти изменения затрагивают все аспекты налогового администрирования – структурные, функциональные, коммуникационные, личностные и пр. Понимание взаимоотношений и взаимовлияния этих факторов является необходимым условием для того, чтобы цели и задачи функционирования налоговых органов решались оперативно и эффективно.

Процесс модернизации налоговой службы, начавшийся еще в 1996-1998 годах, продолжается до сих пор, хотя и прошло уже немало этапов реформирования. Необходимо отметить, что на процесс и результаты реформирования налоговых органов неоднозначно воздействует ряд факторов, влияющих непосредственно на формирование новой организационно структуры налогового администрирования. Все факторы можно разделить на две группы: внутренние, развивающиеся непосредственно внутри системы налоговых органов, и внешние, оказывающих влияние извне. К внутренним можно отнести:

- Объективную необходимость изменения налогового администрирования по функциональному признаку в целом;
- Постоянное и непрерывное усложнение процессов налогового администрирования;
- Увеличение нагрузки, в первую очередь информационной, на инспекторов территориальных налоговых органов;
- Снижение объемов финансирования налоговых органов;
- Специфику выполнения некоторых функций, связанную с неопределенными условиями деятельности, обусловленными особенностями каждого конкретного случая;
- Формирование современной концепции кадровой политики и управления персоналом в налоговых органах;
- Увеличение объемов обрабатываемой информации на территориальном уровне
- и, как следствие, необходимость применения новых информационных технологий как в работе налоговых органов в целом, так и их отдельных специалистов;

К внешним факторам, оказывающим непосредственное влияние на структуру ключевого низового уровня налогового администрирования, разумно отнести:

- Экономические особенности конкретного региона;
- Варианты изменения налогооблагаемой базы региона;

- Характеристики деятельности хозяйствующих субъектов (налогоплательщиков) данного региона;
- Степень знания налогоплательщиками региона налогового законодательства, их взаимодействие с органами налогового администрирования;
- Способы и методы взаимодействия с органами местного самоуправления, другими государственными органами;
- Законодательная база Администрации региона и органов местного самоуправления;
- Миграция форм бизнеса и производства.

Все эти факторы определили общее направление реорганизации структуры налоговых органов, основанной на отраслевом принципе, к функциональному разделению труда, которое позволяет на основании детальной специализации выполняемых функций максимально эффективно использовать трудовые ресурсы налоговых органов. Для этого была проведена унификация и стандартизация организационных структур налоговых органов всех уровней и федерального, и регионального, и местного.[2]

При этом необходимо отметить, что в соответствии с исполняемыми функциями предметом труда сотрудников территориальных налоговых органов является информация, и при выполнении поставленных перед органами ФНС задач налоговые инспектора обрабатывают и анализируют огромный поток данных, поступающий к ним, в основном, на бумажных носителях.

Одновременно с этим следует подчеркнуть актуальность вопросов информатизации всех направлений деятельности. Потребность в разработке и применении эффективных и адекватных реальной действительности компьютерных программ и технологий возрастает. На сегодняшний день автоматизация, использование новых информационных технологий оказываются незаменимыми, поскольку дают возможность оптимизировать и рационализировать управленческую функцию за счет применения новых средств сбора, передачи и преобразования информации, увеличения ее аналитических и прогнозных возможностей, что необходимо для оперативного принятия решений.

На современном этапе реформирования налоговой службы основными проблемами, стоящими на пути совершенствования деятельности налоговых органов, являются:

- непрерывное изменение налогового законодательства;
- постоянное увеличение документооборота;
- усложнение форм налоговых документов;
- усиленный рост трудозатрат на обработку налоговых документов;
- невысокая эффективность контрольной работы;
- сосредоточение функций непосредственного налогового администрирования и генерация всей налоговой информации на территориальном уровне (уровне инспекций);

Результативность решения вышеназванных задач в значительной степени зависит от эффективности использования современных информацион-

ных технологий, а также от результативности проводимых административных мероприятий, направленных на:

- структурирование функций налоговых органов;
- освобождение от лишних функций через разработку оптимальной структуры исполнительной власти;
- возложение каждой функции на определенное структурное подразделение для дальнейшего вырабатывания критериев оценки их деятельности;

Говоря о роли территориальных налоговых инспекций, следует сказать, что по данным ФНС России на 1 января 2008 года на налоговом учете в стоит около 4,5 миллионов налогоплательщиков – юридических лиц; наметилась четкая тенденция на значительное увеличение налогоплательщиков – физических лиц: владельцев вновь приобретаемых объектов транспортных средств, недвижимого имущества, в связи с упрощением процедуры приватизации дачных участков увеличивается число плательщиков земельного налога.

Эти обстоятельства, в свою очередь, значительно увеличивают объем работ, выполняемых сотрудниками налоговых инспекций. А оперативное и объективное выполнение данных функций в условиях современного состояния государства приобретает значение основополагающего фактора, влияющего на социальную стабильность общества.

Современные условия динамичного развития общества, ставящие совершенно новые задачи перед налоговыми органами, требуют создания принципиально новой концепции управления персоналом, адаптированной к условиям государственной гражданской службы. Человеческий фактор, играющий важную роль в достижении высоких результатов каждого из направлений любой деятельности, является основополагающим и в налоговом администрировании. Кадровый потенциал налоговых органов Российской Федерации является важнейшим ключевым параметром, определяющим успех проводимой налоговой политики.

В связи с процессами стандартизации технологических процессов в территориальных налоговых органах, оптимизации и консолидации численности Инспекций, на уровне центрального аппарата налоговой службы было принято решение о реорганизации и укрупнении территориальных инспекций (слияние нескольких инспекций в одну) и, в итоге, сокращении численности персонала.

В Нижегородской области до конца 2001 года функционировало 61 территориальные инспекции. После прошедшего укрупнения территориальных налоговых Инспекций осталось всего 23. Таким образом, на данный момент структура налоговых органов Нижегородской области состоит из Управления по Нижегородской области, 8 Инспекций по районам г. Нижнего Новгорода, 15 территориальных Межрайонных Инспекций по Нижегородской области, Межрайонной Инспекции ФНС России по централизованной обработки данных (ЦОД) по Нижегородской области, Межрайонной Инспекции по крупнейшим налогоплательщикам по Нижегородской области. Кроме

того, в Инспекциях межрайонного уровня созданы территориально – обособленные рабочие места (ТОРМы) – всего 35 единиц, причем количество ТОРМов в одной Инспекции неодинаково (от одного до пяти) и зависит от того, сколько районов обслуживает та или иная Инспекция.

В территориальных инспекциях, число которых сильно уменьшилось, за счет создания межрайонных инспекций, практически все функции налогового администрирования были переданы в головные офисы, произошло сокращение опытных квалифицированных кадров в тех городах и населенных пунктах, где налоговые инспекции упразднили. В результате в инспекциях увеличилось количество отделов. Если раньше отделов было семь-девять, то с 2005 года их стало одиннадцать – семнадцать. В связи с этим возросла и численность руководящего состава инспекций: в момент создания в каждом отделе назначается соответственно начальник отдела и его заместитель. В случае если штатная численность территориального налогового органа составляет более ста пятидесяти человек, такое распределение между исполнителями и руководством вполне нормально. Но есть еще малые инспекции, где при условии, что численность каждого отдела не может быть менее пяти человек, процент руководящего состава от общей численности инспекций может достигать до 35-40.

Еще одним отрицательным моментом соотношения руководящих работников к простым служащим является то, что из-за малого количества сотрудников отдела функциональные обязанности, выполняемые структурными подразделениями, не уменьшаются. И даже, принимая во внимание тот факт, что количество обслуживаемых налогоплательщиков в таком территориальном органе значительно меньше, направления деятельности в аналогичных отделах одинаковы, и не зависят от масштаба инспекции.

Каждое структурное подразделение территориальной инспекции выполняет строго определенные функции, которые определены в Положении об отделе.

Благодаря разделению труда по осуществляемым функциям, количество выполняемых процедур каждым конкретным налоговым инспектором удалось значительно снизить. Результатом данного направления модернизации территориальных налоговых органов оказалось повышение качества выполняемых функций, уменьшение количества ошибок, рост взаимозаменяемости инспекторов, усиление контроля за действиями служащих. Еще одним существенным моментом стало формирование единой инструктивно-методической базы деятельности налоговых органов.

Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что наряду с положительными моментами функционирования налоговых органов в условиях внедрения типовых организационных структур, применения Реестра технологических процессов работы налоговых инспекций, работы специалистов налоговой службы в рамках утвержденных Инструкций на рабочие места, существует и ряд негативных последствий подобной модернизации.

Не все процедуры налогового администрирования описаны в рамках проведения процесса модернизации налоговых органов:

- часть технологических процессов вообще не вошли в утвержденный Реестр технологических процессов;
- некоторые функции, входящие в состав технологических процессов, не имеют своих исполнителей;
- отдельные функции не имеют логического завершения.

В значительной степени это связано с множеством проблем, имеющих отношение к распределению полномочий между структурными подразделениями налогового органа, между сотрудниками, и обусловленных психологическими особенностями людей.

Чаще всего подобные проблемы возникают тогда, когда для её ликвидации необходимо взаимодействие нескольких отделов, но решение данного вопроса ни в одном регламентирующем документе не расписано и нигде не согласовано.

Таких ситуаций встречается довольно много, возникают конфликты между отделами налогового органа из-за перекладывания несвойственных тому или иному структурному подразделению функций, которые не описаны в Положениях об отделах. Ухудшаются взаимоотношения в коллективе, что очень плохо сказывается на работе налогового органа в целом.

Еще одним негативным моментом функционирования налоговых органов всех уровней (федерального, регионального и местного) в соответствии с Типовыми организационными структурами, которые должны быть аналогичными, и содержать одинаковые по названиям и функциональным обязанностям структурные подразделения, является нерациональное соотношение руководящего состава и служащих в налоговых органах с небольшой штатной численностью.

Естественно, что в таких условиях возникают проблемы различного характера, зависящие от психологии людей, от их деловой репутации, от амбициозности. Например, человек, назначенный на должность начальника структурного подразделения, понимая сложную обстановку в отделе, связанную с большой загруженностью всех сотрудников, берет на себя часть текущей работы. В этом случае у данного начальника могут возникнуть проблемы с координацией работы отдела, взаимодействием с другими структурными подразделениями, документацией, отчетностью, так как непосредственно управленческой деятельностью такой начальник заниматься будет просто не в состоянии по причине отсутствия времени. Второй вариант развития событий: начальник отдела привык только руководить и раздавать задания подчиненным, а сотрудники подразделения загружены до такой степени, что приходится работать и сверхурочно, и выходить на работу в выходные дни, так как временные рамки выполнения любой функции строго ограничены.

Еще одним негативным моментом создания в разных инспекциях территориального уровня обязательного количества структурных подразделений является отсутствие взаимозаменяемости внутри отделов в том случае, если количество сотрудников в отделе минимальное (пять – шесть человек).

Вопрос о соотношении руководства и служащих является весьма актуальным и широко освещается в специальной литературе, но для органов

ФНС подобных нормативов не существует, это связано с тем, что в такой многофункциональной социально-экономической системе как ФНС до сих пор не разработаны методические материалы о нормировании труда. В то же время факт восстановления в Трудовом Кодексе РФ положений о нормах и нормативах, говорит об актуальности данного вопроса для обеспечения эффективности производства, сокращения расходов на персонал и обеспечение научно-обоснованных режимов труда и отдыха работников.

При этом необходимо подчеркнуть, что в связи с назначением большого количества начальников структурных подразделений и их заместителей, что обусловлено обязательным наличием в налоговых инспекциях любого размера определенного числа отделов, увеличивается нагрузка на основной инспекторский состав, возрастает недовольство сотрудников, снижается число качественных управленческих решений, принимаемых на уровне начальников подразделений, в результате снижается производительность труда и эффективность инспекции в целом.

Одной из наиболее сложных проблем, актуальность решения которой на данный момент представляется наиболее целесообразным, является нерациональное распределение численности инспекторского состава между территориальными налоговыми инспекциями.

Всего численность сотрудников налоговых органов Нижегородской области на 01 января 2008 года составляет 4198 единиц. Необходимо отметить, что Приказом ФНС России определяется численность региональных управлений (полностью на регион), которая затем на уровне Управлений ФНС распределяется по территориальным инспекциям. На данный момент нет нормативных и методических указаний, каким образом и по каким критериям должно определяться количество сотрудников территориальных инспекций. Для наиболее справедливого и целесообразного распределения численности некоторые аналитики предлагают использовать понятие условный налогоплательщик, хотя полного и достоверного определения у данного показателя на данный момент не имеется.

Предположим, что распределение численности налоговой инспекции зависит от четырех факторов (табл.4), оказывающих максимальное влияние на эффективность организации деятельности налоговых инспекций.

Таблица 4.

Факторы, влияющие на распределение численности территориального налогового органа.

№ п/п	Наименования фактора, влияющего на распределение численности ТНО	Причины
1	Количество жителей, проживающих на территории налогового органа	Наличие объектов налогообложения (транспорт, недвижимое имущество, земельные участки)
2	Количество форм отчетности, поступивших в налоговый орган	Налогоплательщики, стоящие на налоговом учете и представляющие отчетность

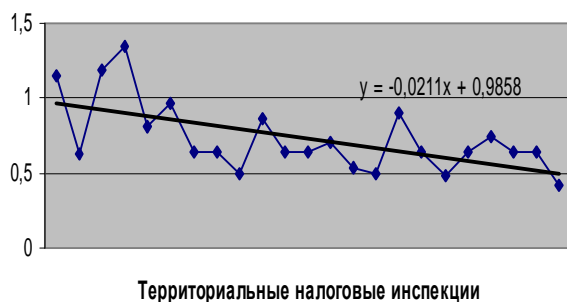
3	Количество средних и крупных предприятий	Большая часть платежей в казну поступает от бюджетобразующих предприятий
4	Поступления по налогу на доходы физических лиц (НДФЛ)	1.Связан с первым фактором, 2.Значительная часть поступлений состоит из НДФЛ (2007 год- 22,3%)

При анализе распределения численности между территориальными органами ФНС Нижегородской области, было выявлено, что на 01.01.2008 года 1342 сотрудника (32 %) приходится на Инспекции г. Нижнего Новгорода, 341 сотрудник работает в региональном Управлении ФНС по Нижегородской области, что составляет 8,1 % от общей численности, в МРИ по ЦОД работает 162 человека (3,9%), в МРИ по крупнейшим налогоплательщикам – 150 (3,6%). На долю Межрайонных Инспекций приходится 2070 человек или 49,3%.

Подвергнув анализу статистические данные, можно сделать вывод, что нагрузка на сотрудников налоговых органов очень неравномерна. Так количество жителей на одного сотрудника различных инспекций варьируется от 1833 до 532, количество представляемой отчетности колеблется от 941 документа на одного инспектора до 339 и т.д.

Для более оперативного и профессионального анализа динамики распределения штатной численности составим графики ее зависимости от четырех выбранных нами факторов, используя имеющиеся в нашем распоряжении статистические данные в разрезе инспекций Нижегородской области (штатной численности, показатели деятельности каждой инспекции).

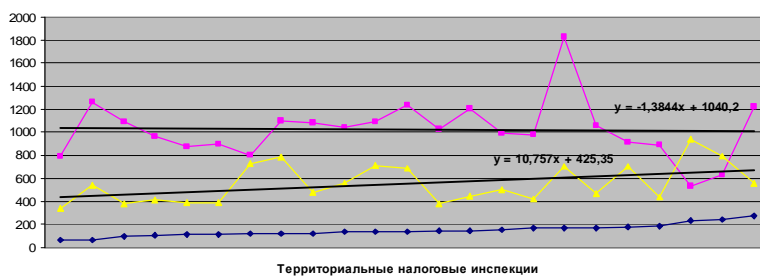
Зависимость штатной численности от кол-во средних и крупных предприятий, приходящееся на 1 сотрудника НО



Зависимость штатной численности от поступлений НДФЛ на 1 сотрудника



Зависимость штатной численности сотрудников территориального
налогового органа от количества жителей и количества представляемых форм
отчетности



Мы получили четыре усредненных линейных уравнения, показывающие зависимость численности от четырех факторов.

1. $y = -1,3844x + 1040,2$
2. $y = 10,757x + 425,35$
3. $y = -0,0211x + 0,9858$
4. $y = 253,26x + 2329,4$

Первый и третий графики (уравнения) показывают, что при увеличении количества жителей и количества крупных и средних предприятий на одного инспектора, численность налогового органа уменьшается, то есть данные факторы не учитывались при распределении численности сотрудников на региональном уровне.

Вышеуказанное несоответствие характерно для Межрайонных инспекций, которые обслуживают несколько районов. В связи с тем, что учет крупнейших налогоплательщиков передан в ведение специализированных инспекций, на территории межрайонных инспекций уменьшилось количество стоящих на учете предприятий, снизилось число налоговой и бухгалтерской отчетности, но количество жителей, которые являются потенциальными налогоплательщиками, осталось прежним. Еще одним существенным недостатком подобного распределения численности является ухудшение обслуживания налогоплательщиков физических лиц, которым иногда приходится уделять по 30-50 минут рабочего времени (по данным опроса инспекторов отдела камеральных проверок и отдела работы с налогоплательщиками).

Очевидно, что недостаток инспекторов, работающих непосредственно с налогоплательщиками, является серьезным препятствием на пути становления налоговой службы в качестве сервисного ведомства.

Деятельность органов ФНС в направлении улучшения качества обслуживания налогоплательщиков в последнее время много обсуждается, выявляются какие-то проблемы, негативные моменты, но, как правило, говорится сейчас исключительно о налогоплательщиках юридических лицах, если быть более точным, то о крупнейших налогоплательщиках. Действительно, «львиная» доля поступлений налогов (сборов) исходит от небольшого количества крупнейших налогоплательщиков, филиалы и подразделения которых разбросаны по всей стране. И в то же время, применяя понятие «налогоплательщик», нельзя забывать о плательщиках – физических лицах, простых гражда-

нах РФ, которые пусть понемногу, но вносят свой вклад в наполнении бюджета страны.

Конечно, речь тут идет о «копейках» по сравнению с миллионами, и даже миллиардами налоговых поступлений от крупнейших налогоплательщиков, но о «копейках», заработанных своим трудом, поэтому вопрос взаимодействия с налогоплательщиками-гражданами не менее актуальный. Общение с людьми составляет очень важную часть работы налоговых инспекторов территориальных инспекций.

Одной из проблем, возникающих при этом, является общение с гражданами в ТОРМах, то есть в тех населенных пунктах, в которых после реорганизации осталось лишь несколько инспекторов. Основная часть функций перенесена в головные офисы Межрайонных инспекций Нижегородской области. Удаленности ТОРМов от головных офисов Межрайонных ИФНС по Нижегородской области составляет от 12 до 100 км. В других регионах, таких как Ямало-Ненецкий автономный округ, удаленность ТОРМов от центральных офисов достигает 400-600 км.

Все изложенное позволяет сделать вывод о том, что первая и главная проблема негативного характера, связанная с улучшением обслуживания налогоплательщиков, требующая своего решения – это необходимость весьма существенной коррекции распределения численности между территориальными инспекциями региона.

Проведенный анализ позволил нам разработать следующую методику распределения численности в территориальных инспекциях отдельного региона, которая заключается в следующем:

Каждый показатель, влияющий на определение нагрузки, в целом по региону делится на число выделенных на территориальные органы сотрудников (**Ч**) и находится усредненный показатель.

$K_{\text{ср}} = K/\text{Ч}$ – среднее количество жителей

$\Phi_{\text{ср}} = \Phi/\text{Ч}$ – среднее количество форм отчетности

$\Pi_{\text{ср}} = \Pi/\text{Ч}$ – среднее количество крупных и средних предприятий

$H_{\text{ср}} = H/\text{Ч}$ – средняя сумма поступлений по налогу

Затем, исходя из фактических показателей, по каждой территориальной инспекции находится необходимая численность инспекции.

$$\text{Ч}_{\text{инсп}} = \left(\frac{\hat{E}}{\hat{E}\hat{n}\hat{\delta}} + \frac{\hat{O}}{\hat{O}\hat{n}\hat{\delta}} + \frac{\hat{I}}{\hat{I}\hat{n}\hat{\delta}} + \frac{\hat{I}}{\hat{I}\hat{n}\hat{\delta}} \right) / 4,$$

где 4 – число факторов, исходя из которых рассчитывается численность.

Число факторов можно варьировать в зависимости от степени значимости и изменений внешней среды.

Рассмотренные материалы позволяют сделать вывод о том, что для становления налоговой службы в новом качестве: не как контрольно-надзорных органов федеральной исполнительной власти, а как организации, предоставляющей услуги налогоплательщикам, необходимо скорректировать распределение численности налоговых органов местного уровня.

В связи с изложенными соображениями следует обратить внимание, что предложенная методика распределения численности территориальных

налоговых органов позволит оказать существенное влияние на совершенствование сервисных услуг, оказываемых плательщикам, что будет положительно воздействовать на повышение законопослушности налогоплательщиков, добровольную уплату ими налогов. То есть необходимо улучшить как обслуживание налогоплательщиков публичного характера, так и улучшить персонифицированное обслуживание клиентов.

Кроме того, данные меры смогут помочь решению важнейшей задачи – своевременной и максимально возможной добровольной уплате налогов – через выстраивание дружественных партнерских отношений между налоговыми органами и налогоплательщиками.

Литература:

1. Финансовые и бухгалтерские консультации, 2006, №11, «О налоговой реформе из первых уст».
2. Приказ МНС РФ от 24 февраля 2004 г. N БГ-3-25/140@, Приказ МНС России от 27.12.2002 № 752 (с доп.), Приказ МНС РФ от 25 августа 2000 г. №БГ-3-20/312 «О типовых структурах инспекций МНС России».