

ОРГАНИЗАЦИОННЫЙ АСПЕКТ УПРАВЛЕНИЯ НАЛОГООБЛОЖЕНИЕМ В РЕГИОНЕ: ХАРАКТЕРИСТИКА И НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Л.В. ДУКАНИЧ

доктор экономических наук, доцент, зав. кафедрой «Экономическая кибернетика», Ростовский государственный университет

В статье исследуется организационный аспект проблемы управления налогообложением на региональном уровне. Осуществлена типологизация системы управления региональным налогообложением. Она представляет собой «надорганизацию», состоящую из формальных и неформальных организаций, соединенных посредством предписательной формы связи. Также классифицированы способы реализации координационных связей в реальных системах управления налогообложением и дана оценка их эффективности.

ОДНИМ из звеньев институциональных реформ в регионе является создание эффективной системы управления региональным налогообложением. Эмпирически сложившиеся в субъектах федерации системы управления региональным налогообложением, по мнению как исследователей, так и практиков, не в полной мере реализуют фискальные и регулирующие цели. В большинстве случаев не отвечают они и требованиям гибкости, динамичности, оперативности и адаптивности к новым условиям развития субъектов федерации.

Сложившееся положение дел объясняется несколькими причинами. Регионы в доперестроечный период не сталкивались с проблемами налогового управления и были вынуждены решать их с чистого листа. Не готова оказалась и наука. На важность и, одновременно, относительно слабую проработанность организационного аспекта в управлении налогообложением указывает целый ряд авторов. В имеющихся исследованиях зачастую ограничиваются лишь установлением перечня органов управления, входящих в систему управления налогообложением, а интеграционно-координирующая сторона организации управления налогообложением должного отражения не получает, хотя при одном и том же составе компонентов системы могут использоваться различные организационные отношения и механизмы, обеспечивающие разную результативность процессов управления.

Объектом анализа в данной статье выступает организационная структура системы управления региональным налогообложением, посредством которой реализуются процессы управления налогообложением на мезоуровне. Ставится задача: осуществить вариантно-типологическую систематизацию указанной системы, определить тип дифференциации структуры, выявить соот-

ношение централизации и децентрализации в принятии налоговых решений.

Оценка организационных структур осуществлялась с учетом институционально закрепленного Бюджетным кодексом РФ круга основных участников процессов бюджетно-налогового планирования и контроля на мезоуровне, а также установленных в нем полномочий законодательных и исполнительных органов субъекта федерации по реализации указанных процессов.

Анализ, совокупности органов законодательной и исполнительной власти субъекта федерации, территориальных подразделений Министерства по налогам и сборам РФ и других многочисленных участников, реально задействованных в процессе управления налогообложением на мезоуровне, убеждает в том, что система управления региональным налогообложением представляет собой сложную многофункциональную, многоуровневую и полиструктурную систему. Убедительным аргументом в пользу данной характеристики может служить внушительное число организаций разной ведомственной подчиненности, принимающих непосредственное участие в обосновании и утверждении точечных заданий по налогам в бюджетах субъектов РФ. В частности, в Ростовской области число участников этого процесса составляет более 70.

По степени сложности и возможности получения полной и достоверной информации об элементном составе оргструктуры и его разнообразных взаимодействиях в процессе управления объектом система управления региональным налогообложением может быть отнесена к классу самоорганизующихся. Основной особенностью таких структур является принципиальная ограниченность их формализованного описания, требующая сочетания формальных методов и методов качественного анализа. Причем главная конструктивная идея моделирования при

отображении указанного класса систем заключается в разработке знаковой системы, с помощью которой фиксируются известные на данный момент компоненты и связи, а затем последняя последовательно преобразуется с помощью принятых правил (структуризации, декомпозиции, композиции и др.). Такой методический прием помогает получать новые, ранее не выявленные компоненты и связи, которые могут подсказать последующие шаги в изучении и совершенствовании оргструктуры. Реализация вышеописанного подхода может быть осуществлена лишь с привлечением методов структурного анализа и синтеза, и в частности посредством такого методического приема, как детализация (декомпозиция) системы в разрезе нескольких аспектов: функционального и структурного [3, с. 35].

Доминирующим при описании и оценке системы управления налогообложением, на наш взгляд, должен стать функциональный аспект. Исходя из этого, система управления региональным налогообложением вначале должна быть подвергнута функциональной декомпозиции, предполагающей закрепление за конкретными ее подсистемами отдельных функциональных этапов процесса управления налогообложением.

В функциональном разрезе управляющая система представляет собой совокупность следующих подсистем:

- 1) подсистема принятия законодательных решений, организационно представленная законодательными органами власти субъекта РФ и обеспечивающая рассмотрение и утверждение: а) бюджетно-налоговых заданий на очередной плановый период; б) изменений и дополнений в случае необходимости бюджетно-налоговых заданий; в) результатов исполнения бюджетно-налоговых заданий; г) установления и введения на территории региональных налогов, сборов; д) размеров конкретных ставок по федеральным и региональным налогам

и сборам, а также дополнительных льгот в рамках полномочий субъекта РФ, определенных в НК РФ;

2) иерархически организованная подсистема плановых органов и подразделений, занимающихся прогнозированием налоговых поступлений, разработкой налоговых концепций, оценкой налогового потенциала региона, разработкой проекта бюджетных заданий по налогам в рамках единой методологической и нормативной базы и объединенными информационными потоками. Ядро этой подсистемы составляют такие организации, как министерства экономики и финансов, с их функциональными подразделениями: правовыми, плановыми, финансовыми и др. В данную подсистему входят также отдельные управления, департаменты, отделы в составе министерств и ведомств, обеспечивающих информационную и техническую поддержку процедур налогового планирования и прогнозирования;

3) подсистема, обеспечивающая реализацию процесса регулирования и контроля за исполнением бюджетно-налоговых заданий (министерства экономики и финансов субъектов РФ, территориальное управление МНС РФ со своими структурными подразделениями, Федеральное и территориальные казначейства и др.).

В структурно-организационном плане управляющая подсистема типологизирована нами как «надорганизация», состоящая из формальных (зарегистрированных государством в соответствии с тем или иным формальным законом, имеющих устав или положение, фиксирующие их статус) и неформальных элементарных организаций, осуществляющих взаимодействие в процессе управления налогообложением в основном посредством предписательной формы связи. Причем за используемым в типологии институциональных форм деятельности термином — «элементарная организация» в реальности стоят слож-

ные структурные образования (в нашем случае — министерства, ведомства, комитеты), в свою очередь в подавляющем большинстве имеющие иерархическую структуру. В роли реального субъекта принуждения выступает, как правило, администрация региона. Основой для возникновения предписательной связи выступают фактически реализуемые администрацией субъекта РФ правомочия управления по отношению к объектам предписания. Это означает, что в рамках предписательной функции указанный субъект определяет элементарным организациям: какие функции управления и в какие сроки им необходимо осуществить. Таким образом, именно посредством предписательной связи реализуется принцип интеграции применительно к такому сложному образованию, каким является «надорганизация». Принцип интеграции в данном случае трактуется нами как целенаправленная взаимосвязь формальных и неформальных организаций с целью создания устойчивой во времени структуры «надорганизации», реализующей управление налогообложением. На макроуровне предписательная связь наиболее последовательно и полно нашла свое формально-документальное воплощение в соответствующих главах Бюджетного кодекса РФ [1, с. 1]. На региональном уровне предписательная связь, интегрирующая прогнозно-плановые действия исполнительных органов субъекта федерации по разработке бюджетно-налоговых заданий, институционально поддерживается посредством принятия законодательными органами власти субъекта РФ соответствующих законов, решений и распоряжений (постановлений) главы администрации о порядке и сроках формирования бюджета на очередной год.

Системе управления региональным налогообложением свойственна определенная вертикальная декомпозиция, предполагающая приоритет действия

подсистем верхнего уровня, и, одновременно, некоторая зависимость действий верхнего уровня от состояния подсистем нижнего уровня. Однако отношения типа «распорядительство—подчинение» реализуются только между правительством субъекта федерации и его органами исполнительной власти (министерствами, комитетами, управлениями, а также внутри последних). Одновременно выявлено, что в системе управления региональным налогообложением реализуются горизонтальные связи между подсистемами одного и того же уровня иерархии (например, между Минэкономки и Минфином, территориальными органами Госкомстата и Минэкономки, Минэкономки и соответствующим территориальным управлением МНС РФ и др.). Наличие в «надорганизации» широко разветвленной системы горизонтальных связей позволяет отнести ее к типу иерархических систем с централизованно-децентрализованной координацией. В таких системах реализуется тип отношений — «совместное (согласованное) принятие решений». Этот тип отношений характеризуется примерным равноправием взаимодействующих органов в ходе реализации функциональных стадий управления, в силу чего он нуждается в координации путем создания горизонтальных координационных механизмов. Общеизвестно, что именно такой подход является эффективным способом противодействия сложности задачи управления и их высокой степени неопределенности, связанной с функционированием объекта управления в нестабильной внешней среде.

Успешность решения задач управления такими системами во многом определяется тем, насколько удачно подобраны соответствующие особенностям конкретной системы принципы и методы координации. В теории управления выделено несколько способов координации:

1) путем «прогнозирования взаимодействий»;

- 2) путем «оценки взаимодействий»;
- 3) путем «развязывания взаимодействий»;
- 4) путем «наделения ответственностью»;
- 5) путем «создания коалиций» [2, с. 41].

Анализ практики управления налоговыми отношениями в регионе показывает, что реально складывающиеся координационные связи реализуются на разных стадиях управленческого цикла разными способами. На стадии прогнозирования и формирования проекта бюджетно-налоговых заданий на очередной год координация осуществляется посредством «прогнозирования взаимодействий». Координация действий при разработке и утверждении налоговых концепций, установлении налогов и сборов на территории региона, осуществлении контрольных действий за исполнением точечных заданий по налогам и сборам со стороны исполнительных органов власти субъекта федерации и территориального управления МНС РФ по налогам и сборам реализуется скорее посредством способа «развязывание взаимодействий». Представляется, что применение способа «развязывание взаимодействий» в отношении такой сферы управленческой деятельности, как разработка налоговой концепции, характеризующейся большой долей неопределенности, высоким удельным весом творческих решений, новизной технологии ее обоснования, неповторяемостью решений, является достаточно обоснованным и эффективным. Что же касается его использования при решении задачи координации управленческих действий по контролю за исполнением бюджетно-налоговых заданий, то здесь он вряд ли целесообразен. Этот способ не может обеспечить должной степени контроля из-за слабой согласованности действий контролируемых органов, и, следовательно, требуется подбор более адекватного способа координации.

Практика показывает, что самым уязвимым звеном в системе управления налогообложением является слабая координация действий между министерствами субъекта РФ и налоговыми органами, участвующими в реализации налогового планирования и контроля. Действительно, даже получение информации, необходимой для осуществления указанных функций управления (например, отчетно-учетных данных о сборе налогов и сборов в разрезе отдельных категорий налогоплательщиков, в территориальном и отраслевом разрезе), требует длинного цикла согласований между руководителями указанных ведомств. Подобная несогласованность в реализации технического взаимодействия между органами управления существенно осложняет процесс управления, снижает возможности вариантных расчетов из-за временных ограничений, затрудняет применение, а иногда и полностью исключает возможность использования современных методов обоснования плановых, регулирующих и контрольных решений по причине их информационной необеспеченности.

Горизонтальные координационные связи могут быть по-разному оформлены организационно. Часто это прямые контакты между руководителями и специалистами подразделений одного уровня в организации. Именно этот тип организации координационных связей, как показывает анализ, преобладает в настоящее время в управлении налогообложением в регионе. Однако, учитывая регулярный и устойчивый характер горизонтальных связей в системе управления региональным налогообложением, в том числе в связи с необходи-

мостью постоянного обмена информацией между организациями, не подведомственными друг другу, а также принимая во внимание слабую структурированность самой процедуры управления такой сложной системой, какой является система регионального налогообложения, действенность и эффективность руководства управлением налогообложением может быть существенно повышена лишь путем создания коллегиального координационного органа. Такой орган должен быть создан из представителей организаций-исполнителей для совместного анализа хода выполнения процедур планового характера, контроля за выполнением бюджетно-налоговых заданий и принятия текущих решений по ликвидации возникающих нежелательных отклонений. Его создание, а также институциональное закрепление его полномочий в осуществлении управления налогообложением в регионе в законодательном акте субъекта федерации могли бы способствовать решению проблемы достаточного информационного обеспечения, повышения степени обоснованности и качества управленческих решений.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации // Полный сборник Кодексов Российской Федерации / Под общ. ред. Ю.Н. Владова. М.: Омега-ЭЛ, 2000. С. 61–107.
2. Волкова В.Н., Денисов А.А. Основы теории систем и системного анализа. СПб.: Изд-во СПбГТУ, 1999.
3. Методы и модели совершенствования организационных структур / Б.А. Лагоша, В.Г. Шаркович, Т.Г. Дехтярева. М.: Наука, 1986.