

©1999 г.

**Н.Н. ИВАШИНЕНКО**

**СЛУЖБА ПО СВЯЗЯМ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ  
В НАЛОГОВОЙ ИНСПЕКЦИИ**

---

*ИВАШИНЕНКО Нина Николаевна - кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры прикладной социологии факультета социальных наук Нижегородского государственного университета.*

---

В России восприятие деятельности любой социально значимой структуры как системы управления с обратной социальной связью не получило еще широкого распространения. Связь с общественностью длительное время носила формальный характер. Сегодня мы наблюдаем процесс становления службы по связям с общественностью налоговой инспекции. Информационную базу исследования составили результаты серии социологических исследований налоговой культуры в России. Первое было посвящено анализу стереотипов налогового поведения населения<sup>1</sup>, второе касалось непосредственного изучения службы по связям с общественностью налоговых инспекций Нижегородской области. Экспертный опрос был проведен в декабре 1998 г. В нем приняли участие 60 специалистов по связям с общественностью, что составляет 80% от всех работников налоговых служб области, выполняющих эти функции<sup>2</sup>.

В обязанности службы по связям с общественностью налоговых инспекций входит установление контактов с налогоплательщиками и разъяснительная работа с ними. Выполняя транслирующие функции, эксперты, как никто другой, остро ощущают на себе все недостатки налоговой системы и не скрывают этого. Они дают более резкие оценки, чем налогоплательщики. Так, по мнению 82% специалистов, она не способствует росту производства, слишком запутанная, не имеет четко установленных правил. Среди населения такие недостатки вызвали критику у 75-76%. Специалисты по связям с общественностью более остро реагируют на несовершенство механизмов начисления налогов с продукции, которая выпускается по государственным заказам (60% против 49%). В отличие от налогоплательщиков, которые скорее склонны к критике тех положений налогового законодательства, с которыми сталкивались на практике, или к эмоциональной критике вообще, специалисты выступают в роли конструктивных критиков: среди них 59% высказываются за полную перестройку налоговой системы и только 41% отмечают процесс ее постепенного становления. Государственная налоговая политика сегодня не только не выполняет функций по

---

<sup>1</sup> *Ивашиненко Н.Н., Иудин А.А.* Налогоплательщики о работе налоговой службы. Н. Новгород: НИСОЦ, 1998.

<sup>2</sup> Исследование проведено под руководством зав. кафедрой прикладной социологии ННГУ Иудина А.А. сотрудиниками кафедры Ивашиненко Н.Н., Дятловой Л.С., Зерновым Д.В. и Марковой Е.С.

стимулированию экономической деятельности, но и не имеет стройной внутренней логики, обеспечивающей эффективность функционирования налоговых структур. По оценкам 47% экспертов, налоговая инспекция не в состоянии своевременно информировать налогоплательщиков об изменениях в законодательстве, система распределения налогов далека от прозрачности.

Совпадая в оценках с мнением населения, специалисты достаточно снисходительно относятся к возможным вариантам лавирования предприятий в налоговом пространстве: 62% респондентов признают, что предприятия бы разорились, если бы платили все налоги, а 48% специалистов оставляют за налогоплательщиками право пользоваться несовершенством законодательства, уходя от уплаты.

Однако несмотря на сходство позиций, между налоговиками и налогоплательщиками все еще сохраняется барьер непонимания. Во многом он обусловлен различиями в стереотипах восприятия собственной роли в налоговой сфере. Налоговая система России подавляющим большинством налогоплательщиков воспринимается как структура, стоящая над законом, создающая правила поведения для других и контролирующая их выполнение. Однако сами налоговики не хотят, чтобы их так воспринимали, они активно отказываются от имиджа карательной структуры. Только 39% экспертов против 83% налогоплательщиков отметили, что если налоговая служба захочет, то у любого предпринимателя будут неприятности. Налоговики хотели бы иметь в обществе образ стражей гражданского долга. Характерной чертой массового сознания как налоговиков, так и налогоплательщиков является низкий интерес к зарубежной практике выплаты налогов. Модели налогового поведения, сложившиеся на Западе, не могут быть адаптированы в России в силу несходства стереотипов массового сознания.

Какой же выход возможен из сложившейся ситуации? Построение конструктивного диалога между налоговиками и налогоплательщиками возможно при согласии о том, что налоговая система России - лишь следствие ее современного состояния. Необходимы совместные усилия по ее совершенствованию.

Наиболее актуальной проблемой для 90% специалистов является нехватка денег на информационное обеспечение налоговой грамотности населения. Второй важнейшей проблемой службы является совмещение работы по связям с общественностью с выполнением других функций, что значительно снижает качество этой работы (80%). В зависимости от структуры каждой инспекции специалист может быть интегрирован в специализированный отдел, являться сотрудником более крупного подразделения, но в любом случае он должен выполнять в первую очередь функции по связям с общественностью.

В отсутствие финансовых средств упирается и повышение качества работы специалиста за счет проведения семинаров и конференций, а также за счет использования различной техники (79%). Серьезной проблемой является то, что в случае, когда работа по связям с общественностью осуществляется помимо основной, она часто не оплачивается дополнительно, а соответственно отсутствует должная заинтересованность (76%). Сегодня отмечается переориентация службы с информирования населения на активное взаимодействие с ним, налаживание системы обратной связи. В связи с этим 75% экспертов проявляют интерес к исследованиям проблем, возникающих у налогоплательщиков при работе с налоговой службой.

Многие работники по связям с общественностью ощущают недостаточность своего профессионализма. Его повышение может стать одним из основных резервов. Прослеживается слабая интеграция усилий налоговых инспекций с образовательными центрами города и области в направлении повышения квалификации специалистов по связям с общественностью. Так 59% экспертов считают, что в Нижнем Новгороде отсутствуют учебные заведения, готовящие профильных специалистов (реально специалистов такого направления выпускают, по крайней мере, три вуза).

В инспекциях не сформировалось четкого представления о том, каким требованиям должен удовлетворять специалист по связям с общественностью и каковы критерии

оценки уровня его профессионализма. Подавляющее большинство сотрудников налоговой инспекций, выполняющих работу по связям с общественностью (82%), не имеют специального образования для выполнения данной деятельности. Значительная часть специалистов работой по связям с общественностью занимается недавно, в среднем 1-2 года. Треть вообще не считает себя специалистами по связям с общественностью, так как подобная работа является не основной, а дополнительной. Налоговая инспекция в области решила выращивать собственные кадры, не привлекая специалистов со стороны (их доля не превышает 5% от общего числа сотрудников). Основная масса специалистов по связям с общественностью сформирована за счет налоговых служащих, проработавших в инспекции около пяти лет.

Важной проблемой остается статус новой службы среди остальных подразделений налоговой инспекции. Сегодня 50% специалистов считают, что сами налоговики не воспринимают работу по связям с общественностью всерьез. Повышению статуса службы способствует реакция на ее предложения со стороны вышестоящих инстанций. Утверждение специалистов по связям с общественностью в роли консультантов по развитию налоговой инспекции будет способствовать повышению их внутриорганизационного статуса. Сдвиги в этом направлении отмечают 36% экспертов. Таким образом, идут активные процессы перехода специалистов по связям с общественностью от функций простейшего информирования населения к реальному взаимодействию с общественностью.

Анализ показывает, что существуют четыре типа восприятия ситуации, сложившейся в службах по связям с общественностью, и соответственно четыре группы специалистов, разделяющих данные мнения: кризисная, стесненная, нормальная, благополучная. "Благополучная" группа отмечает меньшее число проблем и менее болезненно реагирует на них в отличие от кризисной. Однако эта реакция не сводится к простой зависимости: чем благополучнее восприятие, тем менее острой является реакция. Напротив, каждая группа имеет ярко выраженное проблемное поле. Группа специалистов, ощущающих себя наиболее дискомфортно, утверждает, что налоговая инспекция не в состоянии своевременно информировать налогоплательщиков об изменениях в законодательстве. В ней преобладают налоговики, занимающиеся вопросами по связям с общественностью по совместительству (46%). Вопросы разделения функций стоят здесь наиболее остро.

Основное внимание экспертов "кризисной" группы сосредоточено на финансовых и технических проблемах: материальное обеспечение, отсутствие методических материалов. Картина материальных трудностей сопровождается наличием ощущений неустраиваемости своей деятельностью как в среде налоговых работников, так и у руководства. Специалисты из этой группы чувствуют себя чужими в налоговой системе, в своей критике они ближе к налогоплательщикам. Их высказывания в адрес налоговой системы даже более категоричны. Так, 85% согласны с тем, что если бы предприятия платили все налоги, то давно бы разорились, а 38% разделяют мнение о наличии у налогоплательщиков прав уклоняться от уплаты, находя брешу в налоговом законодательстве. "Кризисная" группа настаивает на полной перестройке налоговой системы. Остро реагируя на проблемы, эта категория специалистов не видит путей их решения. Среди них численно преобладают специалисты с длительным стажем работы и чаще встречаются работники с незаконченным высшим образованием. Известно, что люди, негативно воспринимающие определенную систему, не могут быть ее пропагандистами.

Кризисное восприятие не может давать высокую эффективность работы по связям с общественностью. В этой ситуации находится не менее 22% специалистов. Их проблемы требуют решения в первую очередь. Стесненные условия работы ощущают 25% специалистов по связям с общественностью. Они так же, как и кризисная группа, отмечают наличие массы проблем, но они не порождают у них отторжения и резкой критики налоговой системы в целом. Эта группа демонстрирует повышенный уровень

тревожности по поводу совмещения функций налоговой службы. У них гораздо выше статус внутри налоговой инспекции по сравнению с кризисной группой, однако ниже, чем у нормальной и благополучной групп. Именно эта группа испытывает острую необходимость в исследованиях для выявления проблем, возникающих у налогоплательщиков при работе с налоговой службой. Острота вопросов обуславливается тем, что в "стесненную" группу попадают специалисты, не имеющие специального образования. "Стесненные" более оптимистичны, чем кризисная группа, считая, что в ближайшее время можно решить от двух до пяти проблем службы в течение ближайших 2-3 лет. Характерным моментом их отношения к налоговой практике является отсутствие апелляции к практике сбора налогов в других странах.

Группа специалистов, воспринимающая режим своей работы как нормальный, уверена в своих силах и возможностях налоговой системы осуществлять информационно-разъяснительную работу. Она дает самые высокие оценки квалификации специалистов по связям с общественностью. У этой категории нет болезненных реакций на работу налоговой инспекции. Она наиболее оптимистична в решении проблем и надеется, что в течение ближайших 2-3 лет решится большинство из них. У них хороший контакт с вышестоящим руководством и высокие оценки профессионализма работников. Их оценки российской налоговой системы лишены как обличительного, так и гражданского пафоса. Просматривается прагматичная ориентация: "Налоговая работа - это обычная работа, не лучше и не хуже других". Сегодня получается следующая ситуация: как только специалисты по связям с общественностью достигают определенного уровня финансового и организационного благополучия, они успокаиваются и переходят в режим простого выполнения инструкций сверху.

В группу "благополучных" входят специалисты, не сомневающиеся в возможностях налоговой службы выполнять информационно-просветительскую работу. Они явно претендуют на доминирующее положение. Ее представители имеют самый высокий статус. "Благополучная" группа обладает наиболее высоким образовательным уровнем, имеет значительный опыт работы. Ее отличает высокая информированность о сложностях, возникающих в различных инспекциях, и высокий оптимизм в деле их решения. Подчеркивая гражданскую значимость выплаты налогов, "благополучные" не закрывают глаза на недостатки налоговой системы в целом и способны к ее конструктивной критике. Однако именно эта группа наиболее строго подходит к оценке налогового поведения предприятий, практически отвергая тезис, что если бы предприятия платили все налоги, то давно разорились. Занимая руководящие позиции, она вполне адекватно представляет информационные запросы налогоплательщиков, способна продуцировать идеи социального партнерства, выступать в качестве эксперта налогового законодательства.

Эффективность работы службы по связям с общественностью определяется тем, насколько она справляется с ролью транслирующего органа как в прямом направлении - от налоговых органов к налогоплательщикам, так и в обратном - от налогоплательщиков к налоговым органам.