Налоговое регулирование

УДК 336.025

МЕТОДОЛОГИЯ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ НАЛОГОВЫМИ ОРГАНАМИ

Везирхан Камалиевич Гираев,
кандидат экономических наук,
старший научный сотрудник НИИ управления, экономики, политики и социологии,
Дагестанский государственный институт народного хозяйства,
Махачкала, Российская Федерация
vgaaf@rambler.ru

Предмет/тема. *В связи с обострением кризисных явлений в экономике России актуализируются проблемы модернизации управления деятельностью налоговых органов и оптимизации их организационной структуры. Статья посвящена развитию методологии научного знания системной модернизации структуры налоговых органов, направленной на выполнение миссии ФНС России – эффективной контрольно-надзорной деятельности и расширения сервисных функций для налогоплательщиков.*

Цели/задачи. *Целью статьи является обоснование методологии совершенствования системы управления налоговыми органами через модернизацию организационных структур. Преобразование призвано повысить эффективность налогового администрирования на всех уровнях, развивать стимулирующую и регулирующую функции налоговой системы.*

Методология. *В исследовании для обоснования мероприятий по модернизации системы управления налоговыми органами использовался системно-кибернетический подход, в рамках которого выделены система целей, система деятельности и действующая система.*

Результаты. *Применение предложенной методологии модернизации системы управления налоговыми органами позволило сформулировать перечень элементарных управленческих задач по всей иерархии налоговых органов. Предложен алгоритм, в соответствии с которым рассматривается процедура модернизации системы управления налоговыми органами Российской Федерации. Результаты изучения представлены в виде процедур модернизации системы управления на примере налоговых органов в соответствии с алгоритмом декомпозиции.*

Выводы/значимость. *Предложенная и обоснованная методология служит научному обоснованию интеграционной концепции системной модернизации деятельности налоговых органов, стимулированию экономического развития путем улучшения сервисного обслуживания налогоплательщиков и эффективного взаимодействия налоговых органов по вертикали и горизонтали. В результате четкого распределения задач и функций налоговых органов на всех уровнях значительно повысится эффективность управленческих решений и процедур, будет устранено дублирование функций, что создаст предпосылки для оптимизации организационной структуры и штатной численности налоговых органов России.*

Ключевые слова: *налоговый орган, система управления, модернизация, системно-кибернетический подход, декомпозиция*

Переход России к рыночным отношениям и возникновение новых форм хозяйствования предопределили формирование принципиально новой налоговой системы, ориентированной на комплексную реализацию функций налоговой системы.

Дальнейшее совершенствование и углубление рыночных реформ обусловили соответствующие изменения организационной структуры, форм и методов работы налоговых органов и технологии налогообложения. Эти перемены направлены как на реформирование законодательства о налогах и сборах, так и на совершенствование организационных структур и эффективное управление налоговыми органами[1]. Целями такой политики выступают увеличение доходов бюджетной системы, улучшение сервисного обслуживания налогоплательщиков, снижение расходов на содержание налоговых органов и создание благоприятных условий для экономического развития.

Как известно, в связи с резким падением цен на углеводороды и санкциями западных стран вкупе с неэффективной структурой экономики России обострились проблемы недополучения значительных сумм не только федеральным бюджетом, но и региональными и местными бюджетами. Это существенно ограничивает ресурсные возможности территорий при исполнении социальных обязательств и сдерживает процессы стимулирования экономического развития.

В основе складывающихся тенденций лежат причины как объективного, так и субъективного характера.

К объективным причинам можно отнести несовершенство законодательства о налогах и сборах, его нестабильность и противоречивость, зависимость региональных бюджетов от положений федерального законодательства, неурегулированность некоторых аспектов экономических отношений, следствием чего выступают информационные нагрузки и снижение качества работы налоговых инспекторов.

В самой деятельности должностных лиц налоговых органов заложено воздействие субъективных причин. К ним можно отнести некомпетентность, коррупцию, халатность, иные действия (или бездействие), приводящие к убыткам налогоплательщиков вследствие сознательных нарушений налогового законодательства.

В результате действия этих и множества иных факторов в бюджетную систему недопоступают, особенно на региональном уровне, значительные суммы от запланированных или объективно возможных к поступлению доходов, а расходы бюджетов возрастают из-за перераспределения финансовых полномочий, прямых выплат по возмещению налога на добавленную стоимость, а также за счет содержания налоговых органов.

Отметим, что из-за низкой эффективности управления налоговыми органами и процессами налогообложения возрастает дефицит региональных и местных бюджетов, величина которого фактически становится выше запланированного. В результате возникает необходимость пересмотра состава и структуры государственных расходов, что сопровождается сокращением инвестиционных программ (а в ряде случаев – социальных), снижением объемов финансирования инфраструктурных проектов, увеличением внутреннего государственного долга регионов, сокращением штатной численности учреждений и организаций бюджетной сферы. Все это преподносится как оптимизация управления.

Кроме того, хронически низкая платежная дисциплина и неэффективная система налогового администрирования стимулируют развитие теневого сектора экономики и формирование «теневой психологии» бизнес-сообщества, что в итоге приводит к сокращению налогооблагаемой базы и снижению потенциальных доходов бюджета.

Уменьшение поступлений бюджетной системы вследствие нестабильной конъюнктуры цен на углеводороды ограничивает финансовые возможности страны, в том числе и по внедрению налогового стимулирования. Это связано и с неэффективностью действующей системы управления налоговыми органами.

Таким образом, в сложившихся условиях важнейшими задачами выступают поиск и внедрение новых инструментов модернизации системы управления налоговыми органами, направленные на снижение нарушений законодательства, повышение эффективности налогового контроля за правильностью начисления и своевременностью уплаты налогов и сборов, способствующие полноценной реализации стимулирующей и регулирующей функций налоговой системы.

Для решения задачи модернизации управления налоговыми органами предлагается применить системно-кибернетический подход. Он был взят на вооружение западной экономикой еще в 1960-е гг.

[1] Согласно постановлению Правительства РФ от 30.09.2004 № 506 «Об утверждении Положения о Федеральной налоговой службе» (с посл. изм. и доп.) Федеральная налоговая служба и ее территориальные органы – управления по субъектам Российской Федерации, межрегиональные инспекции, инспекции по районам, районам в городах, городам без районного деления, межрайонного уровня (далее – налоговые органы) – составляют единую централизованную систему налоговых органов.

Системно-кибернетический подход – это методологическое направление в современной теории организации, основной задачей которого выступает разработка методов исследования сложноорганизованных систем и объяснительных механизмов их развития. В управлении этот подход означает единство процессов накопления информации, ее отбора и структурирования в соответствии с целями системы и переход на новый, более эффективный уровень организации.

Итак, можно выделить следующие системы, связанные с управлением:

а) система целей – это цели, ожидаемые или планируемые, либо требуемые в ходе функционирования системы. Эта совокупность находится вначале в некотором материальном состоянии и в ходе функционирования трансформируется в требуемый результат;

б) система деятельности – это некая абстрактная конструкция планируемых и (или) наблюдаемых действий, обладающих свойствами целенаправленности и рациональности и описывающих соответствующее предназначение и поведение организации;

в) действующая система – конкретный набор элементарных функций и задач, решаемых в процессе функционирования системы.

Три названные совокупности взаимосвязаны следующим образом:

– если рассматривать систему с точки зрения различных состояний, то это система целей;

– если рассматривать систему с точки зрения того, что делается (взаимодействует) в ней, то это система деятельности;

– если рассматривать систему с точки зрения выполнения ею своих функций, то это действующая система.

Любая действующая система, как известно, характеризуется следующими важнейшими свойствами:

– открытость (взаимодействие с внешней средой);

– динамичность, изменчивость;

– самоорганизация.

При таком подходе налоговая система рассматривается как организация, которая действует исходя из целей и своего текущего (действующего) состояния, самоорганизует себя, формирует результаты в ходе процесса и оценивается внешней средой.

В соответствии с таким делением выделяют и виды управления:

– стратегическое – управление системой целей;

– тактическое – управление системой деятельности;

– оперативное – управление действующей системой.

Стратегические цели модернизации системы управления налоговыми органами детерминируются стратегическими целями обеспечения устойчивого развития экономики в целом. В одобренном Правительством РФ 1 июля 2014 г. документе «Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов» в качестве приоритета налоговой политики обозначено создание стабильной и эффективной налоговой системы, обеспечивающей бюджетную устойчивость в средне- и долгосрочной перспективах.

При этом целями налоговой политики продолжают оставаться поддержка инвестиций, развитие человеческого капитала, стимулирование предпринимательской активности, создание комфортных процедур налогового администрирования для добросовестных налогоплательщиков и сохранение неизменной налоговой нагрузки в секторах экономики, где достигнут ее оптимальный уровень.

Дальнейшее совершенствование налоговой системы предполагает мобилизацию дополнительных доходов за счет улучшения качества налогового администрирования и сокращения теневой экономики.

На текущем этапе в качестве целей управления налоговыми органами в рамках стимулирующей модернизации могут быть определены:

- дальнейшее развитие и расширение сервисных функций налоговых органов;
- адекватное налоговое планирование для объективного определения соответствующего потенциала регионов;
- развитие стимулирующей и регулирующей функций налогов;
- разработка и реализация мероприятий по снижению налоговой задолженности в бюджет;
- противодействие схемам незаконной минимизации налоговых обязательств, приводящих к снижению потерь бюджетов.

Важнейшим критерием качества налоговой системы выступает улучшение информированности налогоплательщиков о подлежащих уплате налогах, правилах их исчисления и сроках уплаты.

Модернизация системы управления налоговыми органами должна обеспечить эффективность

внутренних и внешних взаимодействий при решении обозначенных проблем. В связи с этим имеет смысл систематизировать внешние и внутренние взаимодействия в системе управления налоговыми органами.

В системе внешних взаимодействий можно выделить взаимодействия налоговых органов:

– с Государственной Думой и Правительством Российской Федерации по поводу совершенствования налогового законодательства и выработки основных направлений налоговой политики на ближайшую перспективу;

– с Федеральной службой государственной статистики, Федеральной таможенной службой, Следственным комитетом РФ, Федеральной службой безопасности, Генеральной прокуратурой РФ, Министерством внутренних дел РФ, Центральным банком РФ, кредитными учреждениями, местными органами исполнительной власти по поводу получения дополнительной аналитической информации, противодействия коррупции и проведения оперативных мероприятий по работе с налогоплательщиками;

– с судебными органами по поводу официальной трактовки законодательства, принятия решений по налоговым и иным хозяйственным спорам, из которых вытекают налоговые обязательства;

– с налогоплательщиками, т.е. организациями и физическими лицами по поводу их регистрации, учета и контроля за исполнением налоговых обязательств, в том числе правильности и своевременности предоставления ими отчетности.

В системе внутренних взаимодействий выделим два направления – по вертикали и по горизонтали. Взаимодействие по вертикали обусловлено действующей трехуровневой структурой налоговых органов.

На федеральном уровне представлены ФНС России и межрегиональные инспекции. На региональном уровне (субъекты РФ) функционируют Управления ФНС России. На местном уровне представлены инспекции по районам, городам, межрайонные инспекции.

Каждое из этих звеньев имеет свои полномочия, функции и задачи, закрепленные в соответствующих положениях и направленные на контроль за соблюдением законодательства о налогах и сборах.

Нижестоящие налоговые органы подчиняются вышестоящим, связаны отношениями административного подчинения, т.е. взаимодействуют по вертикали.

Центральный аппарат и региональные (субъектные) инспекции выполняют административные, методические и специальные функции. Эти уровни непосредственно не работают с налогоплательщиками, не контролируют соблюдение налогоплательщиками налогового законодательства.

Межрегиональные (по крупнейшим налогоплательщикам) и межрайонные инспекции, напротив, ведут учет и регистрацию плательщиков, контролируют соблюдение налогового законодательства и непосредственно обеспечивают поступление администрируемых платежей в бюджетную систему.

В процессе взаимодействия внутри налоговой системы ФНС России осуществляет:

– планирование и организацию деятельности нижестоящих налоговых органов в интересах максимально эффективного выполнения задач;

– координацию работы налоговых органов и иных подведомственных учреждений;

– организацию взаимодействия с другими государственными органами, а в ряде случаев – с налоговыми органами зарубежных государств;

– методическое обеспечение единообразного применения налогового законодательства на всей территории страны;

– разработку единой структуры и технологии работы нижестоящих налоговых органов;

– утверждение штатной численности работников и фонда оплаты труда в соответствии со спецификой региона, структурой экономики и налоговой нагрузки;

– анализ результатов работы налоговых органов и распространение передового опыта и др.

Федеральная налоговая служба решает эти и другие задачи путем обобщения практики и последующей разработки на этой основе различных регламентирующих документов и издания приказов, обязательных для исполнения нижестоящими налоговыми органами.

Взаимодействие по горизонтали проявляется в том, что, *во-первых,* налогоплательщики, зарегистрированные на территории одной налоговой инспекции, осуществляют предпринимательскую деятельность на разных по подведомственности территориях налоговых инспекций. *Во-вторых,* осуществляя предпринимательскую деятельность на территории одной налоговой инспекции, плательщики нередко имеют объекты налогообложения, зарегистрированные на территории другой инспекции. *В–третьих,* плательщики, зарегистриро-

ванные и состоящие на учете в одной инспекции, порой осуществляют хозяйственные операции с организациями, банками, физическими лицами, зарегистрированными на территории других налоговых инспекций. *В-четвертых,* налогоплательщики могут переходить с налогового учета в одной инспекции в другую по разным причинам. В данном случае взаимодействие проходит путем обмена информацией между налоговыми органами одного уровня как в плановом, так и в инициативном порядке.

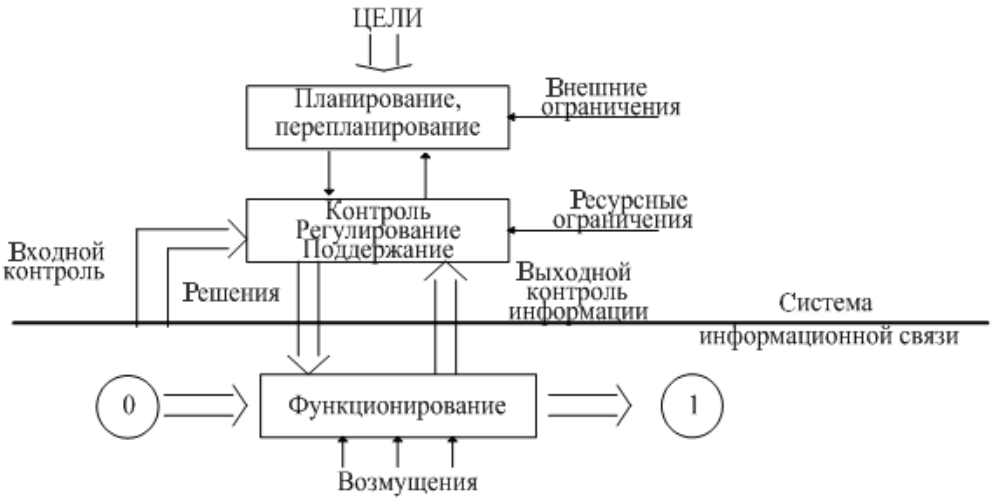

Рис. 1. Кибернетическая модель управления на основе обратной связи

С системно-кибернетической точки зрения любая система рассматривается во взаимосвязи и взаимодействии с внешней средой. Задача оптимизации исследуемой системы в данном случае означает оптимальное внедрение данной системы во внешнюю среду взаимодействий. То есть функция управления соответствующим процессом должна соответствовать условиям оптимальности и целенаправленности. Модель управления на основе обратной связи с внешней средой представлена на рис. 1.

Из представленной экономико-кибернетической модели управления вытекает необходимость рассмотрения системы налоговых органов на макро- и микроуровнях.

На макроуровне налоговые органы есть единое целое, элемент системы более высокого уровня, осуществляющий внешние взаимодействия с другими самостоятельными системами (рис. 2).

Помимо указанных участников внешних взаимодействий налоговые органы взаимодействуют также с другими системами:

– Центральной избирательной комиссией России;

– Федеральной службой по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам;

– Росводресурсами;

– Федеральной миграционной службой;

– Российской государственной пробирной палатой;

– Росстрахнадзором;

– Роснедрами и др.

Как отмечалось, на микроуровне налоговые органы – это иерархическая система, состоящая

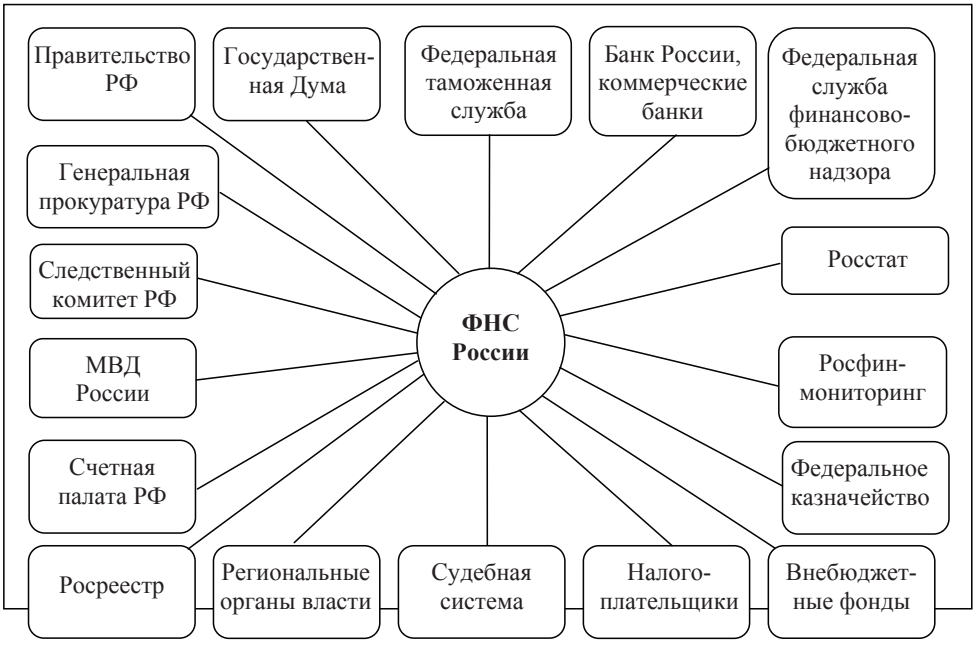

Рис. 2. Основные взаимодействия налоговых органов на макроуровне

из Управлений ФНС России по субъектам и межрайонных налоговых инспекций. Организационно-структурной единицей Управлений ФНС России по субъектам Федерации являются отделы, а межрайонных инспекций – отделы и территориально обособленные рабочие места.

В представленной экономико-кибернетической модели системы управления отображаются траектории оптимального, сбалансированного и пропорционального функционирования и развития управляемой системы. Эту схему управления можно рассматривать как динамическую модель с дискретными переменными, описывающую положение системы в пространстве в виде вектора на любой момент времени.

Вектор состояния s_t характеризует состояние объекта на момент t. Применительно к исследуемому объекту – налоговой системе России – в качестве таких показателей могут быть сведения:

- о количестве и структуре налогоплательщиков;
- об объемах мобилизованных налогов;
- о количестве выявленных нарушений налогового законодательства;
- о суммах доначисленных налогов;
- о затратах труда налоговых инспекторов с выделением на контрольные мероприятия;
- о состоянии аналитической работы по отбору налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок и т.д.

Вектор управления обозначим через n_t. Он отражает на уровне налоговой системы:

- рекомендуемые назначения по налоговым поступлениям;
- состояние кадровой работы (аттестация работников, конкурсный отбор, повышение квалификации персонала);
- решения об изменении организационной структуры налоговых органов;
- состояние материально-технической базы и ресурсного обеспечения;
- степень внедрения информационных технологий и своевременную актуализацию баз данных;
- планирование выездных налоговых проверок по результатам аналитической работы по отбору налогоплательщиков и т.д.

Через v_t обозначим вектор входа, отражающий информацию:

- о потребности в материальных, финансовых и кадровых ресурсах;
- о количестве обращений налогоплательщиков по поводу регистрации и постановки на учет или снятия с учета;
- о заявках налогоплательщиков об изменении формы налогообложения;
- о сроках сдачи и объемах обязательной отчетности, принимаемой налоговыми органами по телекоммуникационным каналам связи и т.д.

Используя принятые обозначения, концептуальную кибернетическую модель управления можно представить в виде формулы

$$s_{t+1} = F_t(s_t, n_t, v_t),$$

где F_t – функция изменения состояния системы.

Экономико-кибернетическая модель управления имеет ряд ограничений, описываемых формулой

$$\sum_{t=0}^{T} Z_t(s_t, n_t, v_t) = \lambda,$$

где t, T – начальная и предельная границы соответствующего планового периода;

Z_t – функционал, описывающий функционирование системы;

λ – вектор, который задается на основе программы модернизации.

Контроль за функционированием и эффективностью мероприятий по модернизации системы проводится при помощи вектора выходных величин U_t. Для оценки эффективности мероприятий по модернизации системы управления налоговыми органами элементами этого вектора могут быть следующие показатели:

- фактические объемы налоговых поступлений в бюджетную систему;
- суммы доначисленных налоговых платежей;
- объемы и эффективность налоговых расходов в разрезе видов налогов, категорий налогоплательщиков;
- показатели оценки налогового потенциала территории на основе налогового паспорта региона;
- динамика показателей налогового потенциала;
- динамика налоговой базы;
- количество зарегистрированных, принятых на учет и снятых с учета налогоплательщиков;
- объемы вновь возникшей, урегулированной (реструктурированной) и ликвидированной налоговой задолженности за анализируемый период;
- количество посещений электронных сервисов налоговых органов;

- количество новых внедренных электронных сервисов для налогоплательщиков;
- количество налогоплательщиков, зарегистрированных в сервисе «Личный кабинет»;
- количество поданных заявлений для участия в программе по налоговому мониторингу и др.

Таким образом, вектор выходных величин представляет собой совокупность показателей функционирования, состояния и развития системы налоговых органов, контролируемых системой управления для обоснования и принятия управленческих решений по модернизации.

Развитие кибернетической полной системы описывается выражением

$$U_t = \phi_t(s_t, n_t, v_t).$$

Система налоговых органов России имеет сложную иерархическую структуру, состоящую из разноуровневых взаимосвязанных подсистем. То есть для модернизации системы управления налоговыми органами можно прибегнуть к методу декомпозиции, который позволяет разложить сложную задачу на ряд взаимосвязанных простых, раскрывающих суть объекта, его свойства, учитывая связи между компонентами.

Анализ системы управления налоговыми органами Российской Федерации с позиций методов декомпозиции показывает, что деление этой системы проводится по разным несопоставимым признакам, по выбранному же признаку оно не всегда доводится до конечной организационной структуры, позволяющей формировать удобные и эффективные блоки для решения задач управления.

Подтверждением этому служит, например, процесс принятия решений по предоставлению отсрочки (рассрочки) по уплате налогов и сборов по основаниям, предусмотренным Налоговым кодексом РФ.

В соответствии с приведенным на рис. 3 алгоритмом декомпозиции рассмотрим процедуру модернизации структуры системы управления на примере налоговых органов.

Главная цель налоговых органов – обеспечение поступлений налоговых доходов в бюджетную систему в объеме, необходимом для выполнения государством задач, взятых на себя и оформленных в виде закона о бюджете на очередной финансовый год. Для этого необходимо снабдить налоговые органы квалифицированными кадрами, выделить им соответствующие материальные, информационные и финансовые ресурсы и т.д. Иначе говоря, эту работу можно рассматривать как комплекс подпроцессов, имеющих характерные особенности и признаки.

В качестве первого признака деления системы (i = 1) выберем вид управляемого подпроцесса (блок 1). Таким образом, система управления налоговых органов по первому признаку может быть разделена на следующие подпроцессы:

1) управление обеспечением кадрами;
2) управление материальными ресурсами;
3) управление информационными ресурсами;
4) управление финансовыми ресурсами;
5) управление процессом стимулирования.

Все они взаимосвязаны, и направления модернизации налоговых органов зависят от их сочетания и могут быть реализованы одним из множества возможных вариантов. Каждому варианту будет соответствовать определенный уровень эффективности.

Так как это представляет прикладной интерес при модернизации системы управления, полагаем целесообразным наряду с перечисленными управляемыми процессами ввести и обеспечение эффективности функционирования, что соответствует блоку 2 на рис. 3.

Далее по алгоритму проводится анализ компонентов процесса функционирования (блок 3) в соответствии с выделенными признаками. Деление по этому классификационному признаку считаем завершенным, если по нему система разделена полностью, т.е. любая объективно возникшая задача может быть отнесена к одной из подсистем.

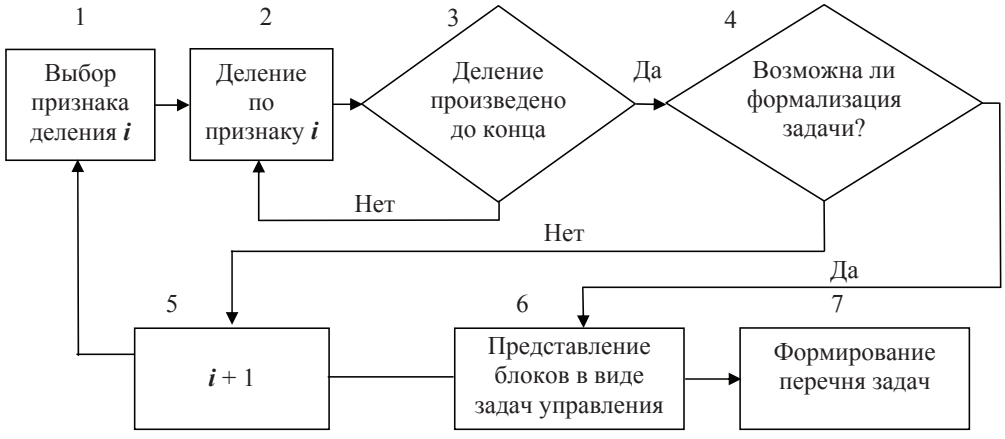

Рис. 3. Алгоритм декомпозиции системы управления

Вместе с тем не исключена ситуация, когда формализация полученной подсистемы нецелесообразна в силу большой информационной емкости и алгоритмической сложности (блок 4), в связи с чем следует продолжить деление полученных блоков по следующему признаку деления (блок 5). При этом в соответствии с методами декомпозиции следует придерживаться правила: последующий признак деления системы (подсистемы) на части должен быть универсальным и призван соответствовать всем ранее образованным частям системы.

Налоговые органы России в соответствии с иерархическим делением можно разделить на налоговые администрации (центральный аппарат ФНС России, Управления службы по субъектам Российской Федерации, межрегиональные инспекции (далее – МИ) по федеральным округам (9 ед.), МИ ФНС России по централизованной обработке данных (ЦОД), МИ ФНС России по ценообразованию для налогообложения, МИ ФНС России по камеральному контролю) и налоговые инспекции, непосредственно осуществляющие учетно-регистрационные, контрольные и прочие действия с налогоплательщиками (МИ ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам (КН, 9 ед.), инспекции службы по районам, районам в городах, городам без районного деления, инспекции службы межрайонного уровня.

При этом для поддержания любого акта деятельности на любом уровне иерархии в системе налоговых органов необходимо наличие трудовых, материальных, информационных, финансовых и прочих ресурсов. Из этого следует, что место в иерархической организационной структуре налоговых органов выступает дополнительным признаком разделения подсистем, полученных при декомпозиции системы по первому признаку.

Таким образом, ранее образованные подсистемы могут быть разделены по второму признаку в следующей последовательности:

1. Управление обеспечением кадрами:

1.1 – ФНС России;

1.2 – МИ ФНС России по федеральным округам;

1.3 – МИ ФНС России по ЦОД;

1.4 – МИ ФНС России по ценообразованию для целей налогообложения;

1.5 – МИ ФНС России по камеральному контролю;

1.6 – МИ ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам;

1.7 – Управления ФНС России по субъектам РФ…

2. Управление материальными ресурсами:

2.1 – ФНС России;

2.2 – МИ ФНС России по федеральным округам;

2.3 – МИ ФНС России по ЦОД;

2.4 – МИ ФНС России по ценообразованию для целей налогообложения;

2.5 – МИ ФНС России по камеральному контролю;

2.6 – МИ ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам;

2.7 – Управления ФНС России по субъектам РФ…

6. Управление обеспечением эффективности функционирования:

6.1 – ФНС России;

6.2 – МИ ФНС России по федеральным округам;

6.3 – МИ ФНС России по ЦОД;

6.4 – МИ ФНС России по ценообразованию для целей налогообложения;

6.5 – МИ ФНС России по камеральному контролю;

6.6 – МИ ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам;

6.7 – Управления ФНС России по субъектам РФ…

Для следующего этапа декомпозиции выберем признак – фаза управления. Из этой фазы выделим:

- планирование, представляющее собой выбор альтернативных методов достижения цели в рамках заданного периода;
- нормирование, т.е. пределы ограничений по всем видам ресурсов и размерам потребления, используемые для выполнения плана;
- учет и контроль – действия, направленные на оценку фактического состояния объекта в заданные периоды и сравнение этих показателей с плановыми;
- регулирование – как итоговый процесс принятия решений по устранению недостатков и уменьшению отклонений фактических показателей от плановых (в случае необходимости).

Таким образом, из каждого ранее полученного блока образуется множество блоков, соответствующих фазам управления. Например, управление обеспечением кадрами ФНС России (1.1) можно представить как

1.1.1 – планирование кадров ФНС России;

1.1.2 – нормирование труда для персонала ФНС России;

1.1.3 – учет и контроль за производительностью труда персонала ФНС России;

1.1.4 – регулирование кадровой обеспеченности ФНС России.

Аналогично управление материальными ресурсами ФНС России (2.1) будет представлено как

2.1.1 – планирование материальных ресурсов ФНС России;

2.1.2 – нормирование расходов материальных ресурсов для персонала ФНС России;

2.1.3 – учет и контроль за эффективностью расходования материальных ресурсов персоналом ФНС России;

2.1.4 – регулирование обеспечения и расходования материальных ресурсов персоналом ФНС России и т.д.

В качестве следующего признака деления системы, а точнее полученных на предыдущих этапах блоков, может быть период, так как управленческие решения принимаются через определенный промежуток времени и на конкретный его отрезок.

Продолжительность периодов напрямую зависит не только от размеров и особенностей самого объекта управления (ФНС России, МИ ФНС России, Управления ФНС России по субъектам РФ, межрайонные инспекции ФНС России и т.д.), но и от факторов внешней среды (например, структура экономики и ее стабильность, состав и структура налогоплательщиков, нормативы периодичности).

Исходя из принятого признака деления системы, для процессов налогообложения можно выделить периоды управления: год, полугодие, квартал, месяц. Необходимо также учесть, что управление проводится в режиме реального времени.

Придерживаясь этой методики, все блоки системы, сформированные по предыдущим признакам, делим и по периоду управления. Отметим, что этот признак также обладает свойством сквозного деления системы, как и все предыдущие, т.е. делению подлежит каждая предыдущая часть (блок) системы. К примеру, блок планирования кадров ФНС России (1.1.1) можно представить множеством блоков:

1.1.1.1 – планирование кадров ФНС России на год;

1.1.1.2 – планирование кадров ФНС России на I полугодие…;

1.1.1.4 – планирование кадров ФНС России на I квартал…;

1.1.1.7 – планирование кадров ФНС России на IV квартал;

1.2.1.8 – планирование кадров ФНС России на 1-й месяц I квартала…;

1.2.1.10 – планирование кадров ФНС России на 3-й месяц I квартала.

Точно так же блок планирования материальных ресурсов ФНС России (2.1.1) будет представлен множеством блоков:

2.1.1.1 – планирование материальных ресурсов ФНС России на год;

2.1.1.2 – планирование материальных ресурсов ФНС России на I полугодие…;

2.1.1.4 – планирование материальных ресурсов ФНС России на I квартал…;

2.1.1.7 – планирование материальных ресурсов ФНС России на IV квартал;

2.2.1.8 – планирование материальных ресурсов ФНС России на 1-й месяц I квартала…;

2.2.1.10 – планирование материальных ресурсов ФНС России на 3-й месяц I квартала.

Процесс разделения продолжаем до тех пор, пока полученные ранее блоки не будут разбиты на множество блоков по признаку управления.

Таким образом, для постановки и решения любой задачи управления необходимо и достаточно указать значения признаков декомпозиции в выделенных координатах пространства, т.е. признаков деления системы.

Систематизацию задач управления и определение соответствующих значений координат пространства признаков декомпозиции можно отобразить в виде сводной таблицы, примерный фрагмент которой представлен далее.

Декомпозиция признаков и деление блоков продолжается до тех пор, пока каждая выделенная задача не будет формализована. При этом необходимо соблюдение важнейших (и вместе с тем противоречивых) принципов декомпозиции – полноты и простоты, компромисс между которыми достигается с помощью понятия «существенность».

В соответствии с первым принципом сложная система сводится к конечной совокупности простых подсистем, а соблюдение второго принципа предполагает дробление на конечные существенные блоки. Решение вопроса о том, что в модели является существенным, а что – нет, возлагается на эксперта.

Фрагмент сводной таблицы задач управления в координатных осях признаков декомпозиции системы управления

Координатная ось	Задача				
	1	2	3	4	5
Фаза управления	Планирование	Контроль	Учет	Регулирование	…
Вид управляемого процесса	Функционирование	Управление качеством	Трудовые ресурсы	Информационные ресурсы	…
Функциональное подразделение	ФНС России	ФНС России	Управление ФНС России по г. Москве	Управление ФНС России по г. Москве	…
Период управления	2015 г.	I полугодие 2015 г.	I квартал 2015 г.	2015 г.	…

В результате применения методов декомпозиции системы управления приходим к выводу, что задача организационного управления есть не что иное, как единичная ячейка многомерного пространства.

Таким образом, реализация предложенной методологии модернизации системы управления налоговыми органами дает возможность формировать перечень элементарных формализуемых задач организационного управления и направлена на выполнение миссии ФНС России (эффективная контрольно-надзорная деятельность, высокое качество сервисного обслуживания налогоплательщиков, соблюдение их прав и формирование устойчивой финансовой основы деятельности государства).

Список литературы

1. *Алесинская Т.В.* Основы логистики. Общие вопросы логистического управления. Таганрог: Изд-во ТРТУ, 2005. 121 с.

2. Бир С. Наука управления. М.: Энергия, 1971. 112 с.

3. *Дойчева А.В., Акперов И.Г.* Модернизация организационной структуры налоговых органов Ростовской области на основе анализа симплициальных комплексов. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/modernizatsiya-organizatsionnoy-strukturynalogovyh-organov-rostovskoy-oblasti-na-osnoveanaliza-simplitsialnyh-kompleksov.

4. *Евстафьева А.Х.* Модернизация налоговых органов и их деятельности как ключевое направление развития налогового администрирования. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/modernizatsiyanalogovyh-organov-i-ih-deyatelnosti-kak-klyuchevoenapravlenie-razvitiya-nalogovogo-administrirovaniya.

5. *Замков О.О., Толстопятенко А.В., Черемных Ю.Н.* Математические методы в экономике. М.: Дело и Сервис, 2004. 368 с.

6. *Иванова Т.Ю., Приходько В.И.* Теория организации. М.: КноРус, 2010. 428 с.

7. *Клевцова А.Б.* Сравнительный анализ методик формирования и декомпозиции целей организационных структур. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/sravnitelnyy-analiz-metodik-formirovaniyai-dekompozitsii-tseley-organizatsionnyh-struktur.

8. *Кузнецов Ю.В., Мелякова Е.В.* Развитие подходов к проектированию организационных структур управления. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-podhodov-k-proektirovaniyuorganizatsionnyh-struktur-upravleniya.

9. *Ларичев О.И., Мошкович Е.М.* Качественные методы принятия решений. М.: Наука, 2003. 332 с.

10. *Лейбкинд А.Р., Рудник Б.Л.* Моделирование организационных структур. М.: Наука, 1981. 143 с.

11. *Марк Д., МакГоуэн К.* Методология структурного анализа и проектирования. М.: Финансы и кредит, 2008. 289 с.

12. *Мильнер Б.З., Евенко Л.И., Рапопорт В.С.* Системный подход к организации управления. М.: Экономика, 1983. 224 с.

13. *Мишустин М.В.* Эффективная система – это управляемая система // Корпоративные системы. 2002. № 15. С. 20–23.

14. *Молодых В.А., Кузьменко И.П.* Кибернетические инструменты управления эволюционными изменениями в экономических системах. URL: http://cyberleninka.ru/article/n/kiberneticheskieinstrumenty-upravleniya-evolyutsionnymiizmeneniyami-v-ekonomicheskih-sistemah.

15. *Мыльник В.В., Титаренко Б.П.* Системы управления. М.: Экономика и финансы, 2002. 304 с.

16. *Мэнкью Г.Н.* Макроэкономика. М.: Московский государственный университет, 1994. 736 с.

17. *Новиков Д.А.* Механизмы функционирования многоуровневых организационных систем. М.: Фонд «Проблемы управления», 1999. 161 с.

18. *Новиков Д.А.* Сетевые структуры и организационные системы. М.: ИПУ РАН, 2003. 102 с.

19. *Новиков Д.А., Цветков А.В.* Механизмы стимулирования в многоэлементных организационных системах. М.: Апостроф, 2000. 182 с.

20. *Силич В.А., Силич М.П.* Системный анализ и исследование операций. Томск: ТПУ, 2000. 97 с.

21. *Умбетов У.У., Ху Вен-Цен Б.А., Иманова У.Ж.* Декомпозиция динамических задач управления // Современные наукоемкие технологии. 2013. № 5. С. 85–89.

22. *Хорошев А.Н.* Введение в управление проектированием механических систем. Белгород, 1999. 372 с.

23. Экономическая кибернетика / под. ред. В.М. Геeца. Т. 1. Мариуполь, Юго-Восток, Лтд., 2005. 502 с.

Financial Analytics: Science and Experience *Tax Regulation*
ISSN 2311-8768 (Online)
ISSN 2073-4484 (Print)

A METHODOLOGY FOR MODERNIZING THE TAX AUTHORITIES MANAGEMENT SYSTEM

Vezirkhan K. GIRAEV

Abstract

Importance As the Russian economy is facing the crisis aggravation, it becomes relevant to update approaches to managing tax authorities' activities and optimize their organizational structure. The article focuses on developing the scientific methodology for modernizing tax authorities' structure that pursues the Russian Federal Tax Service's mission of effective control and oversight, and extending a line of services for taxpayers.

Objectives The article aims at substantiating the methodology for improving the system of managing tax authorities through modernizing their organizational structure. This transformation is designated to make tax administration more efficient at each level, develop incentive and regulatory functions of the tax system.

Methods To give proof of activities for modernizing the tax authorities management system, I apply a systems and cybernetic approach, which identifies a set of objectives, activities and the existing system.

Results The proposed methodology for modernizing the tax authorities management system helped formulate a list of elementary management tasks throughout the entire hierarchy of tax authorities. I propose an algorithm that is used to consider the procedure for modernizing the Russian tax authorities management system. I present the results of the research as the modernizing procedures and illustrate some examples of tax authorities, in accordance with algorithmic decomposition.

Conclusions and Relevance The proposed and substantiated methodology scientifically validates an integrative concept of system modernization of tax authorities' activities and encourages economic development through improving services for tax payers and effective vertical and horizontal communication of tax authorities. If tasks and functions of tax authorities are clearly segregated at each level, it will considerably increase the efficiency of managerial decisions and procedures, eliminate duplicate functions, thus creating grounds for optimizing the organizational structure and headcount of the Russian tax authorities.

Keywords: tax authority, management system, modernization, system, cybernetic approach, decomposition

References

1. Alesinskaya T.V. *Osnovy logistiki. Obshchie voprosy logisticheskogo upravleniya* [Fundamentals of Logistics. General aspects of logistics management]. Taganrog, Taganrog State Radioengineering University Publ., 2005, 121 p.

2. Beer S. *Nauka upravleniya* [Management Science]. Moscow, Energiya Publ., 1971, 112 p.

3. Doicheva A.V., Akperov I.G. *Modernizatsiya organizatsionnoi struktury nalogovykh organov Rostovskoi oblasti na osnove analiza simplitsial'nykh kompleksov* [Modernizing the organizational structure of tax authorities of the Rostov-on-Don region on the basis of the analysis of simplicial complexes]. Available at: http://cyberleninka.ru/article/n/modernizatsiya-organizatsionnoy-struktury-nalogovyh-organov-rostovskoy-oblasti-na-osnove-analiza-simplitsialnyh-kompleksov. (In Russ.)

4. Evstaf'eva A.Kh. *Modernizatsiya nalogovykh organov i ikh deyatel'nosti kak klyuchevoe napravlenie*

razvitiya nalogovogo administrirovaniya [Modernizing tax authorities and their activities as a key area of tax administration development]. Available at: http://cyberleninka.ru/article/n/modernizatsiya-nalogovyh-organov-i-ih-deyatelnosti-kak-klyuchevoe-napravlenie-razvitiya-nalogovogo-administrirovaniya. (In Russ.)

5. Zamkov O.O., Tolstopyatenko A.V., Cheremnykh Yu.N. *Matematicheskie metody v ekonomike* [Mathematical methods in economics]. Moscow, Delo i Servis Publ., 2004, 368 p.

6. Ivanova T.Yu., Prikhod'ko V.I. *Teoriya organizatsii* [The theory of organization]. Moscow, KnoRus Publ., 2010, 428 p.

7. Klevtsova A.B. *Sravnitel'nyi analiz metodik formirovaniya i dekompozitsii tselei organizatsionnykh struktur* [Comparative analysis of methods for setting up and breaking down goals of organizational structures]. Available at: http://cyberleninka.ru/article/n/sravnitelnyy-analiz-metodik-formirovaniya-i-dekompozitsii-tseley-organizatsionnyh-struktur. (In Russ.)

8. Kuznetsov Yu.V., Melyakova E.V. *Razvitie podkhodov k proektirovaniyu organizatsionnykh struktur upravleniya* [Developing approaches to designing organizational management structures]. Available at: http://cyberleninka.ru/article/n/razvitie-podhodov-k-proektirovaniyu-organizatsionnyh-struktur-upravleniya. (In Russ.)

9. Larichev O.I., Moshkovich E.M. *Kachestvennye metody prinyatiya reshenii* [Qualitative methods for decision-making]. Moscow, Nauka Publ., 2003, 332 p.

10. Leibkind A.R., Rudnik B.L. *Modelirovanie organizatsionnykh struktur* [Modeling of organizational structures]. Moscow, Nauka Publ., 1981, 143 p.

11. Marca D., McGowan C. *Metodologiya strukturnogo analiza i proektirovaniya* [Structured Analysis and Design Technique]. Moscow, Finansy i kredit Publ., 2008, 289 p.

12. Mil'ner B.Z., Evenko L.I., Rapoport V.S. *Sistemnyi podkhod k organizatsii upravleniya* [A systems approach to management]. Moscow, Ekonomika Publ., 1983, 224 p.

13. Mishustin M.V. Effektivnaya sistema – eto upravlyaemaya sistema [An effective system is a manageable system]. *Korporativnye sistemy = Intelligent Enterprise/RE*, 2002, no. 15, pp. 20–23.

14. Molodykh V.A., Kuz'menko I.P. *Kiberneticheskie instrumenty upravleniya evolyutsionnymi izmeneniyami v ekonomicheskikh sistemakh* [Cybernetic tools for managing evolutionary changes in economic systems]. Available at: http://cyberleninka.ru/article/n/kiberneticheskie-instrumenty-upravleniya-evolyutsionnymi-izmeneniyami-v-ekonomicheskih-sistemah. (In Russ.)

15. Myl'nik V.V., Titarenko B.P. *Sistemy upravleniya* [Management systems]. Moscow, Ekonomika i finansy Publ., 2002, 304 p.

16. Mankiw G.N. *Makroekonomika* [Macroeconomics]. Moscow, Moscow State University Publ., 1994, 736 p.

17. Novikov D.A. *Mekhanizmy funktsionirovaniya mnogourovnevykh organizatsionnykh sistem* [Operational mechanisms of multilevel organizational systems]. Moscow, Fond Problemy upravleniya Publ., 1999, 161 p.

18. Novikov D.A. *Setevye struktury i organizatsionnye sistemy* [Network structures and organizational systems]. Moscow, Institute of Control Sciences of RAS Publ., 2003, 102 p.

19. Novikov D.A., Tsvetkov A.V. *Mekhanizmy stimulirovaniya v mnogoelementnykh organizatsionnykh sistemakh* [Incentive mechanisms in organizational systems comprised of multiple components]. Moscow, Apostrof Publ., 2000, 182 p.

20. Silich V.A., Silich M.P. *Sistemnyi analiz i issledovanie operatsii* [Systems analysis and transaction examination]. Tomsk, Tomsk Polytechnic University Publ., 2000, 97 p.

21. Umbetov U.U., Khu Ven-Tsen B.A., Imanova U.Zh. *Dekompozitsiya dinamicheskikh zadach upravleniya* [Decomposition of dynamic issues of control]. *Sovremennye naukoemkie tekhnologii = Modern High Technologies*, 2013, no. 5, pp. 85–89.

22. Khoroshev A.N. *Vvedenie v upravlenie proektirovaniem mekhanicheskikh sistem* [Introduction to the management of designing mechanical systems]. Belgorod, 1999, 372 p.

23. *Ekonomicheskaya kibernetika* [Economic Cybernetics]. Mariupol, Yugo-Vostok, Ltd. Publ., 2005, vol. 1, 502 p.

Vezirkhan K. GIRAEV
Dagestan State Institute of National Economy,
Makhachkala, Republic of Dagestan,
Russian Federation
vgaaf@rambler.ru

Acknowledgments
I am deeply grateful to all the experts for a detailed examination of the article and valuable comments.