

С.К. Лещенко

## УБЕЖДЕНИЕ КАК МЕТОД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НАЛОГОВЫХ ОРГАНОВ

Государственный налоговый комитет Республики Беларусь и его органы для осуществления своих задач используют различные способы, приемы, средства, в совокупности составляющие методы деятельности. Выбор того или иного метода обусловлен целью и характером решаемых задач. Методы должны составлять единую функциональную систему связанных друг с другом способов воздействия на управляемые объекты. В качестве исходного элемента всякой системы управления является убеждение, которое проявляется в использовании различных разъяснительных, воспитательных, организационных мер, направленных на формирование сознания необходимости самостоятельного исполнения воли субъекта власти, выраженной в правовых актах. Убеждение, т.е. применение комплекса различных приемов и способов побудительного обеспечения должного поведения в сфере управления, является главным методом деятельности субъектов управления. К сожалению, в настоящее время налоговые органы недостаточно широко используют в своей деятельности методы убеждения, отдавая предпочтение различным принудительным мерам. Нормативные акты, подобно регламентирующие применение мер принуждения, не содержат норм, регулирующих порядок использования убеждения. В то же время вопрос о соотношении убеждения и принуждения в деятельности государственных органов широко дискутируется в юридической литературе. Отмечается, что в демократическом обществе именно убеждение является главным методом воздействия, поскольку обеспечивает добровольное выполнение норм, правил и воспитывает привычку законопослушания<sup>1</sup>. Принуждение традиционно рассматривается в качестве вспомогательного административно-правового метода, используемого в случае нарушения юридических норм<sup>2</sup>.

Добровольное подчинение нормам особенно важно в сфере налогообложения, где внешний контроль обходится государству дорого и в силу множественности подконтрольных объектов не является всеохватывающим. Решающее значение должно принадлежать внутренней убежденности людей в целесообразности уплаты налогов. Существует точка зрения о том, что системы налогообложения в развитых странах не работали бы, если бы не было почти добровольного согласия со стороны налогоплательщиков платить налоги. Интересно, что и налоговые термины порой носят оттенок добровольности. Так, немецкое *steuer* (налог) происходит от *stiura*, что означает «опора», «поддержка»; очень распространенный в средние века налог *bede* в переводе с немецкого – «просьба», «ходатайство»; а взимавшийся во Франции *aide* означает «помощь»<sup>3</sup>. В общест-

ве постоянно должна формироваться налоговая культура и основная роль в осуществлении этой работы принадлежит методам убеждения.

Необходимым условием добровольного соблюдения гражданами требований юридических норм является понимание их целей, задач, их одобрение. Применительно к налоговому праву это означает, что у налогоплательщиков должно формироваться представление об уплате налогов не как о наказании, а как о благе для граждан, поскольку собранные средства направляются в первую очередь на социальные нужды. Налогоплательщик должен быть уверен в том, что его налоги - не выброшенные на ветер деньги, государство действительно эффективно использует их с пользой для самих налогоплательщиков. Поэтому в США, например, при строительстве какого-либо социального объекта (моста, дороги) можно увидеть рекламный щит с надписью «Ваш налоговый доллар работает». Понимание и одобрение целей государства, взимающего налоги, возрастает у граждан, если они чувствуют себя причастными к делам государства, если участвуют в обсуждении законопроектов о налогообложении. Особенно актуальным является учет общественного мнения при установлении местных налогов и сборов. Сознание необходимости и одобрение проведения тех или иных местных мероприятий должно стать действенным средством формирования личной убежденности каждого налогоплательщика добровольно уплачивать налоги. Однако, необходимо учитывать, что уровень налогообложения не должен быть неоправданно высоким, поскольку завышенные ставки налогов (свыше 50%, по некоторым оценкам) подрывают экономические стимулы к производству и укрепляют побудительные мотивы для уклонения от налогов, что в конечном итоге делает неэффективным использование мер убеждения.

Вторым не менее важным условием соблюдения любых норм налогового права является знание этих норм налогоплательщиком. Нередко само по себе знание прав и обязанностей оказывается достаточным для того, чтобы тот или иной гражданин был законопослушным и строго следовал предписаниям всех законодательных норм. К сожалению, частые изменения законов о налогах, наличие огромного количества подзаконных актов делают чрезвычайно трудным уяснение смысла налоговых норм. Поэтому органам налоговой службы прежде всего следует довести до сознания всех налогоплательщиков основные требования налогового законодательства, доходчиво разъяснить особенности исчисления, порядок и сроки уплаты налогов и сборов, обеспечить любой интересующей их информацией. Это особенно важно при исполнении налогового обязательства, когда налогоплательщику необходимо самостоятельно исчислить сумму налога и внести её в установленный срок.

Налоговыми органами осуществляется деятельность по предоставлению налоговых консультаций для налогоплательщиков. В каждой районной Ин-

спекции государственного налогового комитета образован отдел бухгалтерских экспертиз и консультаций, который отвечает на письменные и устные вопросы налогоплательщиков соответствующих районов. Так, за 1996 год отделом бухгалтерских экспертиз и консультаций Инспекции государственного налогового комитета по Первомайскому району г. Минска было рассмотрено 197 письменных обращений налогоплательщиков и дано 1869 личных консультаций. За первый квартал 1997 года эти цифры составили соответственно 49 и 672. Отделы консультаций проводят совещания с налогоплательщиками (как правило, не реже 1 раза в квартал), организуют ежемесячные семинары для работников налоговых инспекций с целью разъяснения наиболее сложных вопросов исчисления налогов и изменений налогового законодательства. В 1996 году количество налогоплательщиков, участвующих в совещаниях по Первомайскому району составило 1855. Все эти мероприятия способствуют установлению деловых, партнёрских взаимоотношений с налогоплательщиками, учат их уважать и выполнять требования закона.

Применение методов убеждения, как основных, в деятельности налоговых органов многих зарубежных стран уже доказало свою высокую эффективность. Показателен в этом смысле опыт Японии<sup>4</sup>, где в каждой из налоговых служб созданы специальные структурные подразделения, занимающиеся вопросами связей с общественностью – службы общественных связей. Они разрабатывают теле- и радиопередачи по вопросам налогообложения населения, готовят и распространяют брошюры, плакаты, издают книгу «Наши налоги» и распространяют её бесплатно через налоговые службы, книжные магазины, школы. Ежегодно проводится неделя «Познайте ваши налоги», в рамках которой – круглые столы, консультации, выставки брошюр и пособий по вопросам налогообложения. Когда наступают сроки подачи налоговых деклараций, проводится рекламная кампания в журналах, газетах, на радио, телевидении. Распространение знаний о налогах является одним из самых эффективных в экономическом плане методов деятельности налоговых органов по осуществлению их основной задачи – сбора налоговых платежей в бюджет. Использование его совместно с другими мерами убеждения позволило налоговым службам Японии сократить расходы на сбор налогов с 2,79 иены на 100 иен доходов в 1950 году до 0,91 иены в 1991 году<sup>5</sup>.

Примером эффективности применения мер убеждения, принципиально изменивших ситуацию с уплатой налогов, является Аргентина, где ещё несколько лет назад число уклоняющихся от уплаты налогов составляло до 90% от всех налогоплательщиков. Именно воспитательная система, по мнению специалистов, сумела кардинально изменить ситуацию в лучшую сторону. Ведётся массовая пропаганда в печати, на телевидении, путём уличной рекламы, даже в про-

граммы школ и колледжей вводятся специальные курсы. Воспитывается мнение, что путём уплаты налогов граждане вкладывают деньги в свою страну<sup>6</sup>.

Часть граждан исполняют правовые предписания потому, что знают об отрицательных последствиях, наступающих в случае их нарушения. Причем неблагоприятные последствия в случае даже незначительного нарушения налоговых норм должны носить и моральный характер. Обществом должно серьёзно осуждаться уклонение от выполнения налоговых обязанностей. Устрашение тоже является формой воспитания, поскольку способствует формированию привычки соблюдать закон. Меры воспитания являются эффективными, если налогоплательщик верит в неотвратимость наказания. Убеждение в неотвратимости наказания является одним из самых главных сдерживающих факторов для недобросовестных налогоплательщиков. Для достижения этих целей используются такие приемы как пропаганда успешной работы налоговых органов в средствах массовой информации; формирование представления об этой службе как о чётко слаженном механизме, способном выявить любое нарушение налогового законодательства, осуществляющего самую тщательную проверку каждой представленной налоговой декларации, укомплектованной самыми высокопрофессиональными кадрами.

Учитывая изложенное, считаем целесообразным расширить использование органами налоговой службы Республики Беларусь в своей деятельности методов убеждения. Их повсеместное и постоянное применение будет способствовать изменению общественного мнения и, как следствие, приведет к увеличению поступлений в бюджет при сокращении издержек государства на взимание налогов.

---

<sup>1</sup> Бахрах В.Д. Административное право. М., 1996. С.189.

<sup>2</sup> Алёхин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации. М., 1996. С.255.

<sup>3</sup> Кумок С.И. Налоговая инспекция (взгляд изнутри). Житомир, 1995. С.18.

<sup>4</sup> Крылов Г.З. Налоговые консультации и общественные связи налоговых органов Японии // Финансы. 1993. №2. С. 36-37.

<sup>5</sup> Кумок С.И. Указ. соч. С.54.

<sup>6</sup> Там же. С. 67.