

Клиентоориентированная модель налогового администрирования: зарубежный опыт

Аннотация. В статье рассматривается опыт внедрения клиентоориентированной модели налогового администрирования на примере Канады и других зарубежных стран. Анализируются стратегические приоритеты модели, ряд программ и инициатив для канадских налогоплательщиков, зарубежные практики сбора обратной связи, пользовательский опыт. Делается вывод, что клиентоориентированный подход способствует созданию атмосферы партнерства, взаимного доверия и сотрудничества. На основе изученного опыта формулируются рекомендации по внедрению принципов клиентоцентричности в деятельность ФНС России.

Ключевые слова: клиентоориентированный подход, налогоплательщик, налоговый орган, налоговое администрирование, потребности, качество обслуживания, обратная связь, индекс клиентского опыта.



**Сергей Александрович
ЯДРИХИНСКИЙ,**

профессор кафедры
финансового права,
профессор кафедры
налогового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент
syadr@yandex.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.119.7.129-136

Sergey A. YADRIKHINSKIY,

Professor of Department in Financial Law,
Professor of the Department of Financial Law
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),
Dr. Sci. (Law), Associate Professor
syadr@yandex.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Client-oriented model of tax administration: foreign experience

Abstract. The article discusses the experience of introducing client-oriented models of tax administration using the example of Canada and other foreign countries. The strategic priorities of the model, a number of programs and initiatives for Canadian taxpayers, and foreign practices for collecting feedback are analyzed. It is concluded that a client-oriented approach contributes to the creation of an atmosphere of partnership, mutual trust and cooperation. Based on the experience studied, recommendations are being formulated for introducing the principles of client-centricity into the activities of the Federal Tax Service of Russia.

Keywords: client-oriented approach, taxpayer, tax authority, tax administration, needs, quality of service, feedback, customer experience index.

Построение клиентоориентированной (сервисной) модели налогового администрирования — залог эффективного взаимодействия налоговой администрации с налогоплательщиками. Еще совсем недавно в сознании российских налоговых органов налогоплательщик воспринимался не как кормилец государства, а как какой-то «жуликоватый» субъект, вечно стремящийся к уклонению от уплаты налога, которого государство ловит, уличает, принуждает и т.п.

В клиентоориентированной модели, напротив, налогоплательщик воспринимается как уважаемый клиент (valued client). Во главу угла ставятся его интересы и благополучие. Это — главные ценности. Они являются центром внимания налоговой администрации. Клиентоцентричный подход предполагает лучшее понимание налогоплательщиков, выявление и изучение их потребностей и ожиданий, постоянное повышение качества обслуживания и тем самым удовлетворение их персональных желаний.

Так, реализуемая в Канаде модель клиентоцентричности основывается на философии «Люди — прежде всего». Эта модель в своей основе имеет пять стратегических приоритетов, которые призваны обеспечить мировое лидерство Налоговому агентству Канады (Canada Revenue Agency — CRA) в системе управления налогами и льготами. Стратегические приоритеты CRA сосредоточены на людях, которым налоговые органы служат.

Приоритетом, стоящим на первом месте, является «бесперебойное, чуткое и клиентоориентированное обслуживание». CRA заявило: «Наш путь — к лучшему служению канадцам. Мы ставим людей на первое место, потому что мы заботимся о том, чтобы удовлетворить потребности и ожидания канадцев, помочь им ориентироваться в системе налогов и льгот, помочь им выполнить свои налоговые обязательства и помочь им получить льготы и кредиты, на которые они имеют право»¹.

В этих целях в октябре 2018 г. CRA ввело должность директора по обслуживанию (Chief Service Officer — CSO), в зоне ответственности которого появилось направление повышения клиентоориентированности. Это одно из ключевых направлений налоговой политики Канады.

Используя подход «Люди — прежде всего», CRA стремится к трем основным результатам, отвечающим общественному запросу:

- а) сделать информацию более полезной и легкой для понимания. Очевидно, что с предоставлением точной последовательной своевременной информации и поддержки налогоплательщикам будет легче выполнять свои налоговые обязательства;
- б) обеспечить более удобный доступ к услугам и поддержке;
- в) сформировать атмосферу, в которой налогоплательщики чувствовали бы себя понятыми, уважаемыми и ценными².

¹ Putting people first at the Canada Revenue Agency // URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/campaigns/putting-people-first-cra.html> (дата обращения: 23.05.2024).

² Serving Canadians Better at the Canada Revenue Agency // URL: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/campaigns/serving-canadians-better-cra.html?utm_source=news&utm_medium=news&utm_campaign=other+cso+service_to_canadians&utm_content=2019-12-18_0231 (дата обращения: 23.05.2024).

Примечательно, что налоговые администрации всего мира понимают, что все программы и услуги должны быть адаптированы к уникальным жизненным ситуациям налогоплательщиков.

Например, CRA имеет ряд полезных программ и услуг для людей, испытывающих трудности с соблюдением своих налоговых обязательств. Так, налогоплательщик может запросить соглашение об уплате налога. CRA будет заниматься этим налогоплательщиком, чтобы разработать план платежей, который позволит ему погасить свой долг без ущерба для качества жизни. Налоговое агентство Канады стремится изменить представление канадцев о налоговом ведомстве, чтобы его считали не строгой, бюрократической, а более гуманной организацией, поскольку рассчитывает на построение долгосрочных стабильных и взаимовыгодных отношений.

Весьма полезной для налогоплательщиков оказалась и налоговая программа добровольного подоходного налога (CVITP) — «линия помощи». Программа существует с 1971 г. и является давним партнерством между Канадским налоговым агентством, общественными организациями и их волонтерами. У CRA есть агенты, которые специализируются на оказании помощи определенным группам, таким как пожилые люди, люди с ограниченными возможностями и иным уязвимым группам населения, лицам, впервые подающим налоговые декларации, тем, у кого произошли изменения в жизненной ситуации (развод, потеря близких и т.п.).

В рамках этой программы общественные организации организуют бесплатные налоговые клиники, где волонтеры подают налоговые декларации для людей со скромным доходом и простой налоговой ситуацией³.

Повышенную важность в парадигме клиентоцентричности приобретают мнение и оценки граждан. С этой целью налоговые администрации всего мира уделяют особое внимание созданию реального механизма обратной связи. Опыт каждого налогоплательщика уникален, а потребности обусловлены множеством факторов.

Процесс изучения потребностей налогоплательщиков — мониторинг (от англ. monitoring и лат. monitor — наблюдение) происходит на постоянной и системной основе. Получение обратной связи позволяет соотносить реальное положение дел с ожиданиями общества, выявлять области улучшения, оперативно повышать качество взаимодействия и тем самым достигать большей зрелости в клиентоцентричности. Результаты мониторинга за оказанием услуг, эффективностью используемых методов и инструментов воздействия дают возможность в полной мере оценить соответствие качества оказываемых услуг желаемому стандарту.

Проведенный анализ зарубежных практик сбора обратной связи показал, что данный процесс — комплексный, т.е. предполагает использование информации из различных источников:

- 1) прямое общение с клиентами (в процессе обслуживания, путем телефонного опроса, проведения открытых мероприятий — публичных выступлений, лекций и т.п.);

³ About free tax clinics // URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/community-volunteer-income-tax-program/lend-a-hand-individuals/about.html> (дата обращения: 23.05.2024).



- 2) через цифровые инструменты обратной связи (цифровые платформы, сайт, социальные сети и мессенджеры, электронную почту);
- 3) социологические исследования (интервью, в том числе глубинные, фокус-группы и т.п.).

В частности, CSO руководил процессом консультаций, который включал онлайн-консультации по всей Канаде и семь личных сессий.

В результате полученной информации было выяснено, что канадские налогоплательщики хотят, чтобы ответ на их запрос не был абстрактным, а относился непосредственно к их конкретной ситуации (например, проблемам эмигранта в Канаде, пожилого человека, самозанятого). Канадцы хотели, чтобы отношения с CRA больше походили на партнерство, а их время ценилось.

В этих целях CRA внедрило новую телефонную платформу, которая помогает улучшить службу телефонных запросов. Новая телефонная система позволяет осуществлять маршрутизацию на основе навыков. Звонки отправляются нужным сотрудникам в зависимости от набора их навыков и компетенций. Если оператор не может ответить на вопрос, производится перевод звонка другому оператору кол-центра. CRA отслеживает удовлетворенность абонентов, для чего была внедрена запись звонков, позволяющая проверить работу сотрудников и при необходимости принять корректирующие меры.

Очевидно, что все каналы обратной связи в той или иной степени востребованы. В то же время одни группы налогоплательщиков могут отдавать предпочтение цифровым решениям, другие, напротив, — прямому общению. Поэтому данный выбор следует оставить за налогоплательщиком. Важно предоставить альтернативу в выборе канала связи. Отсутствие альтернативы ограничивает возможности гражданина в выборе канала коммуникации с учетом конкретной ситуации, его потребности.

Ежегодные исследования канадского общественного мнения показывают, что электронный формат общения с налоговыми органами удобен и востребован для людей любого возраста.

Социальные сети используются как неформальный и одновременно наиболее удобный канал обратной связи. Люди все больше привыкают к социальным сетям и связанным с ними практикам, включая службы коротких сообщений вместо электронных писем или печатных писем, а также обмен сообщениями вместо телефонных звонков. Это естественная среда налогоплательщиков и было бы правильным обозначить свое присутствие в ней, работать в едином цифровом пространстве. CRA постоянно размышляют о том, как они могут лучшим образом использовать эту коммуникационную среду.

На сайте ФНС России также есть форум, но, судя по посещаемости, он не востребован. В настоящее время налогоплательщики все чаще ищут решения налоговых вопросов за пределами официальных правительственных каналов. Для решения конкретных проблем люди часто организуют обсуждения на форумах или в группах в социальных сетях, чтобы поделиться своим опытом и информацией по широкому кругу вопросов, включая налоги. Использование поисковых систем и социальных сетей неотделимо от привычек людей. Они полагаются на эти инструменты и часто зависят от информации, которую черпают из данных ресурсов. Чтобы гарантировать, что информация, получаемая

налогоплательщиками, является точной и актуальной, налоговые органы могут отслеживать эти инициативы на популярных форумах или в группах пользователей. А по наиболее востребованным вопросам налоговым органам следует рассмотреть возможность создания собственных форумов, блогов и активно в них участвовать.

Это должно стать частью ИТ-стратегии налоговых органов, обеспечивающей максимальную информированность налогоплательщиков о правилах и законах в налоговой сфере, в том числе в спорных вопросах, принимая во внимание то обстоятельство, что в большинстве случаев предполагается ответ в режиме реального времени. Промедление может привести к потере контакта с налогоплательщиками.

Налоговые органы могут постараться занять более активную позицию в мониторинге проблем, препятствующих эффективному взаимодействию. Опыт Канады, Нидерландов интересен тем, что налоговые органы сами собирают информацию о проблемах налогоплательщиков из различных информационных ресурсов в Интернете, не относящихся непосредственно к их цифровой среде (такими ресурсами могут быть различные специализированные сайты, где рассматриваются налоговые вопросы, форумы, социальные сети и т.д.). Это дает возможность реагировать на возникающие затруднения у налогоплательщиков при выполнении ими налоговых обязанностей даже в случае, если по каким-то причинам не работает обратная связь в рамках официальных каналов взаимодействия налоговых органов (как цифровых, так и традиционных).

Распространенный недостаток в исследовании пользовательского опыта, мониторинга услуг и сбора обратной связи заключается в том, что слишком много внимания уделяется опытным пользователям. Игнорирование неопытных пользователей создает опасность, что их потребности не будут удовлетворены, тогда как основная идея клиентоориентированности состоит в том, чтобы открывать людей, а не проекты. Для этого важно понимать, что люди пытаются сделать и как они пытаются это сделать, когда сталкиваются с проблемой. Потребность — это необходимость, вытекающая из проблемы. Недостаточно просто сформулировать потребности налогоплательщиков. Чтобы удовлетворить потребности, необходимо понимать проблемы, которые ими движут.

Следует учитывать потребности различных социальных групп (например, потребности, связанные с ограниченными возможностями или ограниченным доступом в Интернет, низкими цифровыми навыками и уверенностью в себе, грамотностью и удаленностью). Создание руководства, отвечающего потребностям такого разнообразия людей и ситуаций, является сложной задачей. Но все начинается с того, чтобы узнать об этом больше.

Для формирования адекватного отношения налогоплательщиков к налоговой службе в ряде стран специально создаются иллюстрации, плакаты и даже короткометражные фильмы, которые размещаются на сайте службы. На сайте CRA есть даже компьютерные игры для детей, тематически связанные с налогами, через которые налоговые органы выполняют воспитательную функцию.

Создание хороших сервисов, отвечающих потребностям налогоплательщиков, ведется постоянно. Поведение налогоплательщиков меняется, масштабы сервисов растут, а среда вокруг них развивается. Использование как количественных,



так и качественных данных помогает налоговым администрациям принимать обоснованные решения о том, как улучшить услуги на постоянной основе.

Принимая во внимание опыт Канады и других стран, следует взять за правило на постоянной основе измерять индекс клиентского опыта по ключевым параметрам удовлетворенности, чтобы понять, насколько удовлетворены потребности клиента, насколько общение клиента с налоговым органом было простым и понятным, как люди оценивают налоговое взаимодействие (профессионализм, качество работы, внимательность к клиенту и др.), какие факторы влияют на формирование лояльности и в какой степени велико это влияние. Сведения об индексе нужно сделать открытыми и регулярно актуализировать.

Отслеживая удовлетворенность налогоплательщиков, можно узнать, что они думают об обслуживании и с какими его аспектами у них связаны проблемы. Это поможет выявить область, требующую улучшения. При этом, измеряя удовлетворенность сервисом в целом, важно убедиться, что отбор отзыва произошел в самом конце взаимодействия (в «конечной точке»). На основе системы ключевых показателей целесообразно ввести личную балльно-рейтинговую систему, позволяющую ежедневно комплексно оценивать удовлетворенность и результативность.

Сегодня в России активно используют SMS-опросы, применяется программно-аппаратный комплекс автоматизации обслуживания граждан и организаций «Система управления очередью» для определения степени удовлетворенности граждан качеством оказанных услуг. В режиме реального времени оценивается качество обслуживания.

Особое внимание следует уделить отзывчивости должностных лиц и понятности юридического языка. Анализ зарубежных практик показывает, что для налогоплательщика ценным остается эмоциональный компонент взаимодействия. Есть общественный запрос на уважительного, доброжелательного госслужащего с открытой душой, умеющего сопереживать. В этой связи одним из приоритетов в построении клиентоориентированной модели ФНС России может стать формирование коммуникативных сервисных компетенций своих сотрудников.

Для оценки уровня значимости сотрудников можно использовать балльную систему. Она позволит выявить проблемные области и сотрудников с низким уровнем качества решения вопросов клиентов.

Клиентское консультирование следует сопровождать записью переговоров, что позволит центру компетенций при прослушивании определить знание предметной области специалистом, а также достичь понимания того, какие вопросы наиболее важны и как лучше расставить приоритеты. Это также поможет дать ответ на вопрос, соблюдаются ли заявленные высокие этические стандарты поведения работников. Без записи переговоров рассмотрение жалобы на обслуживание может быть осложнено.

Жалоба на обслуживание — это выражение неудовлетворенности услугами, предоставляемыми налоговым органом. Жалобы могут касаться ошибок, которые относятся к недоразумениям, упущениям или оплошностям и приводят к недопониманию; некачественной или вводящей в заблуждение информации; неоправданных задержек обслуживания; поведения сотрудников; других вопросов, связанных с обслуживанием. Сотрудник по рассмотрению жалоб должен

регулярно связываться с налогоплательщиком, чтобы информировать его о ходе рассмотрения дела и статусе жалобы.

Важны не только отзывы о работе существующих сервисов, но и свежие идеи о новых цифровых возможностях. В этом может помочь опыт Австралии, в рамках которого предполагается получение предложений по вопросам совершенствования цифровых налоговых сервисов, включая разработку новых, на отдельной платформе, куда налогоплательщики могут отправить свои идеи.

Зарубежный опыт по созданию культуры постоянного совершенствования показывает, что публичные сервисы работают лучше, когда разрабатываются в партнерстве с клиентами. В этой связи следует реализовывать концепцию «привлечения и вовлечения» налогоплательщиков в разработку налоговых услуг. Это позволит учесть клиентские предпочтения, выяснить, что налогоплательщикам нужно и чего они хотят сейчас, лучше узнать людей, которые используют действующие сервисы, понять пользователей и их потребности с их точки зрения, а не только через призму проекта, который поручен налоговому органу.

Для получения новых идей можно также использовать опыт Канады, заключающийся в организации обсуждений в рамках различных встреч с заинтересованными сторонами (бизнес и физические лица) или форумов для разработчиков программного обеспечения, где можно решить возникающие проблемы с работой налоговых сервисов.

Преимущество обсуждений, встреч и форумов состоит в том, что свое мнение о работе сервисов озвучивает экспертное сообщество, представляющее заинтересованные стороны.

В большинстве налоговых администраций хорошо себя зарекомендовала SMS-стратегия. Она призвана подтолкнуть налогоплательщиков к соблюдению требований. Это может быть напоминание о необходимости подать вовремя налоговую декларацию, произвести уплату с возможностью использования цифровых сервисов, ссылка на инструкцию в виде смс-сообщения или другие виды уведомлений (push-уведомлений).

Однако в Канаде пошли дальше. Используя современные цифровые технологии (big data), канадцы пытаются реализовать SMS-стратегию напоминания о возможности получения налоговых вычетов и прочих льгот, справедливо полагая, что у налогоплательщиков может не быть необходимых специальных знаний в данной сфере. Поэтому в 2023 г. было разработано сопровождающее видеоруководство. Опыт информационных сообщений и различных подсказок мог бы быть полезным в России для создания качественной клиентоориентированной налоговой среды.

В Австралии налоговая служба представила виртуального помощника Алекса, который отвечал на запросы клиентов, чтобы упростить получение информации. Алекс доступен на веб-сайте налоговых органов 24 часа в сутки, чтобы помочь клиентам с налоговыми запросами⁴. Эта стратегия сегодня реализуется и в России.

Обратная связь не должна сводиться исключительно к жалобам и областям улучшения. Отдельное место на сайте ФНС России следует уделить

⁴ Муравлева Т. В., Орловская Д. Д. Цифровая трансформация деятельности налоговых органов // Наука и общество. 2019. № 3 (35). С. 32.



комплиментам и благодарностям. Так сделано в Канаде. Любой пользователь может оставить комплимент по поводу положительного опыта использования услуги, которую он получил от CRA. Этот отзыв будет передан ответственному руководителю.

В Италии даже был организован конкурс среди сотрудников налоговых органов по оценкам налогоплательщиков (в таких номинациях, как, например, обслуживание и консалтинг, координация и поддержка и т.п.)⁵. Использование положительного опыта налоговых служб мира, безусловно, может помочь российским налоговым органам внедрить новую систему мотивации сотрудников.

Отдельно следует сказать о внутренних клиентах. CRA рассматривает персонал как незаменимый и главный фактор своего успеха. В этих целях CRA обеспечивает сотрудникам здоровую, уважительную и полезную рабочую среду, развивает организационную культуру, которая поощряет творчество и инновации, нацеливает на ответственность и эффективность. Осуществляется поиск надлежащего баланса между работой и личной жизнью. CRA признает риск того, что сотрудники станут менее вовлеченными и продуктивными, если CRA не будет следить за их здоровьем, благополучием и безопасностью.

CRA поддерживает развитие лидерских качеств у сотрудников, их приверженность к принятым ценностям Налогового агентства, что в конечном итоге обеспечивает организационную устойчивость и производительность. CRA работает над тем, чтобы сотрудники имели возможность поддержания и повышения квалификации. Кроме того, CRA стремится предоставлять круглосуточную психологическую помощь своим сотрудникам и их семьям.

Рассмотренный зарубежный опыт может послужить основой для разработки комплексной методики реализации клиентоцентричного подхода в системе налоговых органов Российской Федерации.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Катышева Л. В.* Взаимодействие налоговых служб с налогоплательщиками: международный опыт // *Налоговед.* — 2011. — № 11. — С. 74—81.
2. *Муравлева Т. В., Орловская Д. Д.* Цифровая трансформация деятельности налоговых органов // *Наука и общество.* — 2019. — № 3 (35). — С. 31—34.
3. About free tax clinics // URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/tax/individuals/community-volunteer-income-tax-program/lend-a-hand-individuals/about.html> (дата обращения: 23.05.2024).
4. Putting people first at the Canada Revenue Agency // URL: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/campaigns/putting-people-first-cra.html> (дата обращения: 23.05.2024).
5. Serving Canadians Better at the Canada Revenue Agency // URL: https://www.canada.ca/en/revenue-agency/campaigns/serving-canadians-better-cra.html?utm_source=news&utm_medium=news&utm_campaign=other+cso+service_to_canadians&utm_content=2019-12-18_0231 (дата обращения: 23.05.2024).

⁵ *Катышева Л. В.* Взаимодействие налоговых служб с налогоплательщиками: международный опыт // *Налоговед.* 2011. № 11. С. 78.