Хафизова Айгуль Рустэмовна. Институциональное развитие и эффективность деятельности налоговых органов в Российской Федерации: диссертация ... кандидата Экономических наук: 08.00.10 / Хафизова Айгуль Рустэмовна;[Место защиты: ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»], 2018

**Введение к работе**

**Актуальность темы диссертационного исследования.** Начиная с 1990-х годов в России формировалась новая система органов государственного управления, в том числе была создана Государственная налоговая инспекция, призванная обеспечивать налоговыми поступлениями доходы бюджетной системы страны. С этого времени происходили институциональные изменения в системе органов государственного управления Российской Федерации, в том числе налоговых. Это касалось как самой структуры органов государственного управления, так и правовой основы их деятельности, подчиненности, взаимодействия, основ функционирования. Однако этот процесс еще не закончен, поскольку ожидаются новые изменения в структуре органов управления Российской Федерации. Все институциональные изменения в системе органов государственного управления были направлены на повышение эффективности их деятельности. Вопрос оценки эффективности их деятельности возник относительно недавно, поэтому постоянно совершенствуется как система мониторинга деятельности этих органов, так и методики оценки. В связи с этим исследование институционального развития и оценки эффективности деятельности налоговых органов Российской Федерации, несмотря на значительный опыт их функционирования, не теряет актуальности.

Налоговые органы Российской Федерации имели свои особенности в институциональном развитии, которые проявились в их подчиненности, организационной структуре, функциональной деятельности. В настоящее время Федеральная налоговая служба (далее ФНС), находящаяся в ведении Министерства финансов Российской Федерации, сама является объектом мониторинга и оценки эффективности деятельности. При этом сама Служба проводит мониторинг и оценивает эффективность деятельности территориальных органов ФНС (далее ТО ФНС). Следует отметить, что показатели оценки эффективности деятельности территориальных органов постоянно совершенствуются. Поскольку ФНС является органом государственного управления, в настоящее время уделяется серьезное внимание не только контрольной работе налоговых органов, но и качеству предоставления государственных услуг. Этот аспект совершенствования деятельности налоговых органов также является актуальным с точки зрения оценки их деятельности.

Особую значимость представляет совершенствование налогового администрирования в направлении риск-ориентированного подхода на основе внедрения инновационных технологий с учетом развития цифровизации экономики страны. В настоящее время ФНС проводит серьезную работу в данной области, что оказывает влияние на снижение рисков, в том числе при организации контрольной работы. Это направление деятельности налоговых органов также является актуальным и перспективным.

Таким образом, в настоящее время весьма актуальной является необходимость дальнейшего исследования и разработки практических рекомендаций по институциональному развитию налоговых органов в Российской Федерации.

**Степень разработанности научной проблемы.** Среди авторов, рас  
сматривавших историю науки о финансах и эволюцию налоговых органов,  
можно выделить таких ученых, как Н.Г. Привалов, С.Г. Привалова,

В.М. Пушкарева, Б.М. Сабанти, А.В. Толкушкин, Д.Г. Черник. Методологическим и практическим аспектам управления государственными финансами посвящены труды А.М. Балтиной, С.В. Барулина, Н.Г. Ивановой, Т.М. Ковалевой, М.В. Романовского, Н.М. Сабитовой.

Изучению институтов и институциональных изменений посвятили свои работы следующие зарубежные исследователи: Т.Б. Веблен, Э. Кларенс, Дж. Коммонс, Д. Норт, Э. Остром. Среди работ в области исследования деятельности института налогового администрирования необходимо выделить труды таких отечественных авторов, как Л.Я. Абрамчик, Д.Н. Бахрах, Д.Г. Вигдорчик, А.Я. Зыбин, О.С. Кириллова, И.А. Перонко, Д.Е. Фадеев, Р.Р. Хамзина.

В отечественной литературе вопросы оценки эффективности деятельности налоговых органов освещены такими авторами, как М.К. Аристархова, М.В. Васильева, И.В. Депутатова, Н.А. Дорофеева, Д.В. Крылов, Е.Е. Смирнов, А.И. Сорокина, А.В. Суворов, Е.П. Фомин, Ф.Ф. Ханафеев, Е.Д. Шепелева, А.Т. Щербинин и др. Исследования, направленные на рассмотрение вопросов качества налогового администрирования, в том числе включающие вопросы эффективности налогового контроля, проводились отечественными исследователями, среди которых Н.Г. Викторова, Е.С. Вылкова, Л.И. Гончаренко, Е.И. Комарова, М.В. Мишустин, Х.М., Мусаева, Е.В. Надточий, Л.П. Павлова, В.Г. Пансков, М.Р. Пинская, М.А. Троянская и др.

Отмечая безусловную ценность научного вклада названных ученых в данной области знаний, проведенный нами анализ публикаций показал, что имеющиеся на сегодня труды ученых-экономистов, не дают полного представления о формировании эффективной системы деятельности налоговых органов Российской Федерации. Недостаточно проработанными остаются вопросы об оценке качества деятельности налоговых органов. Это предопределило выбор темы, содержание, цели и задачи исследования.

**Цель и задачи диссертационного исследования.** Цель исследования заключается в формировании теоретических основ и разработке практических рекомендаций по совершенствованию институционального развития налоговых органов и эффективность их деятельности в Российской Федерации в современных условиях.

Достижение поставленной цели исследования предопределило решение следующих задач:

1. Исследовать налоговое администрирование с позиции институцио  
нального подхода для выявления институциональных изменений в деятель  
ности налоговых органов Российской Федерации и определения роли ФНС и  
ТО ФНС в администрировании доходов бюджетов бюджетной системы РФ.

2. Проанализировать практику применения риск-ориентированного  
подхода в деятельности ТО ФНС, выявить факторы, определяющие система  
тические и несистематические риски их деятельности, предложить шкалу

оценки факторов, влияющих на несистематические риски, которая позволит оценить степень этих рисков и повлиять на результативность контрольных мероприятий и качество налогового администрирования.

3. Исследовать существующую систему показателей оценки эффектив  
ности деятельности ТО ФНС для их систематизации и последующей группи  
ровки по направлениям деятельности с целью обеспечения качества аналити  
ческой работы.

4. Дополнить существующие показатели оценки эффективности дея  
тельности ТО ФНС для их унификации и сбалансированного представления  
по всем направлениям деятельности.

5. Обосновать практические рекомендации по совершенствованию  
налогового администрирования с целью обеспечения эффективной деятель  
ности ТО ФНС.

**Объектом** настоящего исследования является совокупность организационно-экономических отношений по осуществлению налогового администрирования.

**Предметом** исследования выступает практика деятельности налоговых органов в Российской Федерации.

**Теоретическую основу** диссертационного исследования составляют труды отечественных и зарубежных авторов, исследующих теоретические, методологические, прикладные и методические вопросы институционального развития налоговых органов и эффективности их деятельности.

**Методологическую основу** диссертации составляют методы исторического и логического, системного, сравнительного анализа, методы обобщения, группировки и статистические методы.

**Информационную базу исследования** составляют материалы Федеральной налоговой службы, Федерального казначейства, Организации экономического сотрудничества и развития, Управления Федеральной налоговой службы по Республике Татарстан, аналитические обзоры, материалы периодических изданий, нормативные правовые акты РФ, а также ресурсы сети Интернет.

**Обоснованность и достоверность результатов исследования** базируются на использовании фундаментальных положений финансовой теории, общенаучных методах исследования, подходах отечественных ученых-экономистов, исследующих вопросы институционального развития налоговых органов и организации налогового администрирования, а также на проведении комплексного анализа практики деятельности налоговыми органами.

**Соответствие диссертации Паспорту научной специальности.** Проведенное исследование соответствует областям, указанным в п. 1.6. «Институциональные аспекты финансовой системы», п.2.6. «Теория построения бюджетной и налоговой системы», п.2.22. «Институциональные основы развития государственного финансового мониторинга и контроля» паспорта специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит».

**Научная новизна результатов исследования** заключается в углублении теоретических основ общественных финансов в части институциональ-

ного развития налоговых органов и повышения эффективности отдельных направлений их деятельности.

**Наиболее существенные результаты исследования, обладающие научной новизной и полученные лично соискателем:**

1. Дано определение налогового администрирования с позиции инсти  
туционального подхода как совокупности правил, регламентирующих дея  
тельность института налогового администрирования в лице органов, обеспе  
чивающих поступление доходов в бюджетную системы государства для реа  
лизации фискальной политики, а также показателей и индикаторов, с помо  
щью которых определяется эффективность их деятельности.

2. Обоснована необходимость дальнейшего развития риск-  
ориентированного подхода в деятельности ТО ФНС в целях повышения каче  
ства налогового администрирования; выявлены факторы, определяющие си  
стематические и несистематические риски деятельности ТО ФНС; предложе  
на шкала оценки факторов, влияющих на несистематические риски их дея  
тельности, которая позволит обеспечить более высокую результативность  
контрольных мероприятий.

3. Выявлено, что существующие показатели оценки эффективности де  
ятельности ТО ФНС представляют собой набор простых и интегральных, ко  
личественных и качественных показателей, которые отражают разные  
направления деятельности, в связи с чем обоснована необходимость:

-отказа от простых и перехода к интегральным показателям оценки эффективности деятельности ТО ФНС;

- дополнения состава показателей оценки эффективности деятельности  
ТО ФНС интегральными показателями;

- группировки показателей оценки эффективности деятельности ТО  
ФНС по следующим направлениям: обеспечение полноты поступления ад-  
министрируемых доходов; контрольная работа; урегулирование налоговых  
споров; снижение налоговой задолженности и обеспечение процедур банк  
ротства; правовая деятельность; предоставление государственных услуг;

- использования показателей, отражающих работу ТО ФНС по пресе  
чению схем уклонения от уплаты налогов.

1. Предложено дополнить оценочные показатели по предоставлению государственных услуг такими, как: «Интегральный показатель предоставления налоговой отчетности по телекоммуникационным каналам связи»; «Интегральный показатель электронного обслуживания налогоплательщиков»; «Интегральный показатель качества оказания услуг через личный кабинет налогоплательщика для юридического лица»; «Интегральный показатель качества оказания услуг через личный кабинет налогоплательщика для индивидуального предпринимателя», используя балльную систему оценки этих показателей, что позволит сделать научно обоснованной оценку качества государственных услуг, предоставляемых ТО ФНС, и улучшить взаимоотношения налогоплательщиков с налоговыми органами ФНС.
2. Обоснованы с научных позиций практические рекомендации по совершенствованию налогового администрирования с целью обеспечения эф-

фективной деятельности ТО ФНС и осуществления оценки качества налогового администрирования:

а) учитывать в составе показателей оценки эффективности деятельно  
сти ТО ФНС степень напряженности труда налоговых органов;

б) учитывать собираемость налогов и сборов по переданным крупней  
шим налогоплательщикам в Межрегиональные инспекции Федеральной  
налоговой службы по крупнейшим налогоплательщикам при оценке эффек  
тивности деятельности ТО ФНС в связи с их участием в контрольных меро  
приятиях в отношении этой категории налогоплательщиков;

в) предложить новое направление «Благоприятная налоговая среда»  
для оценки эффективности деятельности ТО ФНС с его характеризующими  
показателями с целью перехода к прозрачной экономике и исключению неза  
конных схем уклонения от уплаты налогов недобросовестными налогопла  
тельщиками.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в развитии теории общественных финансов в части институциональных основ построения налоговой системы.

**Практическая значимость исследования** заключается в разработке рекомендаций по совершенствованию показателей оценки эффективности деятельности ТО ФНС, а также предложений по совершенствованию отдельных направлений деятельности налоговых органов в РФ. Результаты исследования представляют интерес для Федеральной налоговой службы и ее территориальных органов.

Теоретические выводы и практические предложения могут быть использованы в преподавании дисциплин «Налоги и налогообложение», «Налоговое администрирование» при подготовке бакалавров и магистров по направлениям «Экономика», «Финансы и кредит».

Востребованность результатов исследования подтверждается их принятием к внедрению в деятельность УФНС России по Республике Татарстан в целях оценки эффективности работы налоговых органов по предложенным показателям, отражающим качество предоставления государственных услуг, а также учитывающим степень напряженности труда налоговых органов.

**Апробация результатов исследования.** Основные результаты исследования по теме диссертации были изложены и обсуждены на международных научно-практических конференциях в 2012–2017 гг.: «Стратегия взаимодействия банковского и реального секторов экономики России и Польши в современных условиях» (Казань, 2012), «Государственный (муниципальный) финансовый контроль в Российской Федерации. Теория, практика, перспективы развития (Казань 2014 гг.), «Архитектура финансов: иллюзии глобальной стабилизации и перспективы экономического роста» (Санкт-Петербург, 2017). Аналитические и практические материалы исследования используются в учебном процессе ФГАОУ ВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет» на кафедре налогообложения при преподавании дисциплин «Налогообложение», «Налоговое администрирование».

**Публикации результатов исследования.** По теме исследования опубликовано 13 научных печатных работ общим объемом 5,9 п. л. (авторский вклад 5,2 п.л.), в том числе 8 статей в журналах, входящих в перечень рекомендуемых ВАК России, и 1 – в базе данных Scopus.

**Структура диссертации** определена целью и задачами исследования. Диссертационная работа изложена на 225 страницах, включающих 38 таблиц, 19 рисунков, 37 приложений. Состоит из введения, трех глав, содержащих 9 параграфов, заключения, библиографического списка, приложений.